

LE PROJET UBUDEHE: UNE REFLEXION ET EVALUATION PROSPECTIVES

Peter Uvin et Josepha Nyirankundabera

Version provisoire

13 juin 2003

(A 7-page English abstract can be found at the end of this document)

INTRODUCTION

Il est relativement très tôt pour évaluer le projet Ubudehe/EU car il n'a démarré que depuis quelques mois. Il s'agit d'un exercice imposé par des contraintes administratives de l'Union Européenne qui soumettent le déboursement d'une nouvelle tranche aux résultats de cette évaluation. Toutefois, il est aussi utile de saisir cette occasion pour réfléchir et apprendre ensemble – et ce document est dès lors, plutôt une réflexion critique et prospective qu'une évaluation rétrospective classique.

Cette même jeunesse du projet, ainsi que son étendue - un projet qui s'est investi jusqu'ici dans 694 cellules, et créé plus de mille comités locaux - rend plus ou moins impossible une évaluation scientifique exhaustive des actions et des résultats attendus. Plutôt que de prétendre mesurer l'impact du projet Ubudehe/EU, nous ferons dans ce document une analyse qualitative de processus probables et de connaissances actuelles sur ces dynamiques.

Ce texte se veut un document de discussion: nous espérons que son intérêt dépasse le strict cadre du projet ubudehe, financé par l'Union Européenne. La raison ? Le projet ubudehe a une portée très large, visant non seulement des objectifs de réduction de la pauvreté et de renforcement de la décentralisation en cours au Rwanda, mais aussi des transformations dans les relations sociales locales entre cette population et l'Etat décentralisé. Le projet ubudehe vise des changements dans ce que nous pouvons appeler la gouvernance locale : la façon dont les gens s'organisent entre eux au niveau local et par rapport à l'administration locale. Il s'agit certes d'un objectif ambitieux mais dont nul ne pourrait ignorer l'importance. De même, le projet Ubudehe/UE est très originale dans sa façon de travailler, mettant à la disposition de la population des « block grants » de façon directe, sans passer par des intermédiaires, et avec une très grande liberté de gestion. Une expérience unique pour l'Union Européenne, certes, mais à laquelle les autres bailleurs de fonds pourraient s'intéresser. Alors, ce texte se veut une réflexion empiriquement et théoriquement informée sur les dynamiques de gouvernance locale au Rwanda et sur les façons qu'un programme original de financement externe peut améliorer et appuyer ces dynamiques.

VISION

La vision qui sous-tend le projet Ubudehe/EU est originale et stimulante, autant pour le Rwanda que pour la communauté internationale. Elle est partagée avec enthousiasme et éloquence au plus haut niveau, autant auprès du partenaire rwandais, tel que Mr. Protais Musoni, Secrétaire d'Etat au MINALOC pour la Bonne Gouvernance, et Mr. Vincent Karega, Directeur du SPPMD au MINECOFIN, que du partenaire international, notamment dans la personne de Jeremy Lester, délégué de l'Union Européenne. Lors de nos trois semaines d'entretien, cette vision provoquait de l'intérêt et de l'enthousiasme de beaucoup de nos interlocuteurs, nationaux et internationaux. Elle se situe aussi à l'avant-garde de la pensée actuelle sur la coopération au développement.

En termes les plus simples, le projet Ubudehe/EU met à la disposition des populations de toutes les cellules de la province de Butare (et, l'année prochaine, peut-être, dans tout le pays) des montants financiers modestes pour des actions décidées localement. L'originalité du projet réside autant dans ses instruments que dans ses buts. Commençons par les instruments.

Le projet Ubudehe/EU appuie directement les communautés au niveau administratif le plus bas au Rwanda, celui des cellules (200 ménages en moyenne), sans passer par de multiples intermédiaires publics ou privés qui s'accaparent d'une partie du « gâteau » et ajoutent des niveaux de lourdeur et d'intervention. Il s'agit ici, dans l'idée des promoteurs, d'appuis budgétaires directs à la population du Rwanda. Tous nos interlocuteurs, à l'unanimité, apprécient cet aspect du projet: il est tellement nécessaire que des moyens additionnels arrivent à la base au Rwanda, et l'aide actuelle le fait si peu de façon directe.... De surcroît, la confiance faite à la population de pouvoir décider et de s'organiser par elle-même est rare dans les pratiques des agences de développement au Rwanda.

De plus, ces injections financières directes sont presque sans limite quant à leur emploi, et elles ne sont pas soumises à des approbations d'en haut¹. Tout ce qui compte est que la communauté ait suivi une démarche du style PPA avant de décider sur l'utilisation des fonds. Cette liberté de choix pourrait garantir que les actions entreprises répondent aux « besoins réels » ressentis par la population de base, tandis que l'emploi de la méthodologie PPA cherche à assurer que les décisions soient prises de façon participative, en excluant aucune personne ou groupe social.

Finalement, les montants alloués sont les mêmes sur tout le territoire de la Province –et, dans l'avenir, peut-être du Pays. Fini avec le syndrome “Père Noël,” dans lequel l'un district, où travaille une ONG internationale, bénéficie d'énormes moyens, tandis que le district avoisinant, n'ayant pas eu cette chance, ne reçoit rien. Dans la vision Ubudehe/UE, il y a égalité entre les cellules, et, si un tel projet pourrait continuer pour plusieurs années, les relations de clientélisme qui prévalent maintenant entre le système d'aide et la population peuvent être remplacées par des relations de citoyenneté (voir texte de discussion Unsworth/Uvin, Octobre 2003).

¹ Dans le projet LGI, par exemple, toute décision devrait approuvée par USAID, et dans le projet CRDP par l'équipe centrale de la Banque Mondiale (au début même par le responsable à Washington!).

Au niveau des objectifs recherchés, les promoteurs du projet visent avant tout la promotion de l'action collective au niveau local. Ils ne prétendent pas résoudre les problèmes de pauvreté, mais plutôt d'utiliser des injections de fonds modestes et l'emploi d'une méthodologie participative et flexible pour créer des dynamiques d'auto-organisation, de prise de conscience et de maîtrise conjointe de leur évolution.

De plus, ce travail de définition des problèmes et des solutions locales devrait aussi permettre de renforcer le processus "de programmation du bas vers le haut" (bottom up planning) prévu par la loi sur la décentralisation. Le pari est que la méthodologie PPA, suivie par la carotte de 1000 euros, permettra aux gens de prendre l'habitude d'exprimer, d'organiser et de prioriser leurs besoins et de résoudre leurs propres problèmes.

Disons-le d'une autre façon. La plupart des projets qui appuient la décentralisation investissent dans les structures de celle-ci, du Ministère compétent au niveau central jusqu'aux districts. Ils renforcent leurs moyens financiers, mettent à disposition des outils de travail, donnent des formations à leurs employés, etc. Le projet Ubudehe/EU approche la décentralisation d'une autre manière: au lieu d'investir dans "l'offre" de décentralisation, le projet cherche à renforcer "la demande". Au lieu de renforcer les structures et les procédures à partir du haut, il tente de les ancrer de par le bas, d'appuyer des citoyens qui seront demandeurs de processus de décentralisation pertinents et efficaces.

Un dernier petit volet du projet Ubudehe/UE, enfin, consiste dans la provision d'un montant allant jusqu'à 200 euros à une famille très pauvre, choisie par la même population de la cellule. L'objectif, ici aussi, va au-delà de l'appui bien important à cette famille, mais consiste à amener la population à faire explicitement des décisions conjointes sur base de solidarité locale – ce qui justifierait le nom ubudehe.

Voici un schéma du déroulement théorique ou idéal du cycle «Ubudehe» (en pratique toutes les étapes ne sont pas réalisées) :

- analyse de la pauvreté dans la cellule
 - o catégorisation de pauvreté et classification des ménages
 - o approche saisonnière
 - o analyse des causes de la pauvreté
 - ← utilisation des outils PPA
- analyse des problèmes
- priorisation
- développement de plan d'action
 - o budget
 - o étapes
 - o besoins en matériaux, main d'œuvre, etc.
- test du plan d'action
 - o discussion avec les cellules avoisinantes
 - o feedback des techniciens
 - o discussion au niveau secteur ou district
- Décision finale sur le plan d'action et affichage public
- Election de comités de gestion et comités de suivi

- Déblocage des fonds par CDC District (avec signature du District Trainer)
- Mise en œuvre du projet
- Contrôle
- Répétition

En résumé, il y a deux niveaux d'objectifs dans le projet Ubudehe/UE :

Au **niveau immédiat**, il s'agit d'amener les cellules à :

- s'engager dans une approche PPA
- adopter et mettre en œuvre un projet collectif (avec la fourniture de 1.000 euros)
- choisir une famille pauvre pour investir dans un projet économique (d'un montant allant jusqu'à 200 euros)

Tout cela pourra contribuer à la lutte contre la pauvreté, bien que modestement (sauf peut-être pour la famille choisie, qui peut réellement faire un saut en avant).

Mais les vrais objectifs du projet Ubudehe/UE sont d'un **niveau supérieur**, notamment:

- action collective
- programmation du bas vers le haut
- solidarité sociale

LES DEFIS

PETITE NOTE METHODOLOGIQUE

Comme déjà dit auparavant, nous n'avons pas pu faire une analyse approfondie des centaines de cellules de la province de Butare; tout ce que nous avons fait est de passer, par un hasard le plus absolu, dans une dizaine de cellules de la province. Nous avons marché tout simplement à l'intérieur de certains districts, sans prévenir personne, et sans être accompagnés par les autorités locales ou par les agents du projet. Nous nous arrêtons à des maisons où il y avait des personnes –en grande majorité des femmes. Les conversations duraient parfois 10 minutes parfois une heure ou plus (quand il y avait beaucoup de personnes ensemble, ce qui se passe souvent, étant donné que les gens, curieux de voir un muzungu qui vient parler avec les paysannes à l'intérieur de leur maison, entrent aussi et s'ajoutent à la conversation, et souvent des débats très intéressants s'en suivent). Ce travail n'a été possible que grâce au fait que notre équipe était composée en plus du muzungu heureusement, d'une rwandaise qui a une longue expérience avec le travail d'animation sur le terrain, et qui savait parfaitement comment mettre à l'aise les gens, engager la discussion, écouter bien, et poser des questions de façon respectueuse. Nos entretiens ont concerné entre 1 et 25 personnes à la fois; et au total, nous avons discuté avec environ 80 paysans.

Les questions que nous avons posées étaient quelque peu les mêmes dans le sens de dire: est-ce que vous connaissez le projet? Comment fonctionne-t-il? Quelle a été votre implication personnelle dans le projet? De qui est composé le comité de gestion et le comité de suivi? Comment vont les choses jusqu'ici? Quelle comparaison en faites-vous avec d'autres actions, d'autres projets que vous connaissez? S'il fallait le refaire, qu'est-ce que vous aimeriez changer? Comment faire mieux? Qu'est-ce que vous avez fait pour améliorer le déroulement du projet?

Les résultats de ce genre de conversation ne sont pas nécessairement scientifiquement valables: nous ne pouvons pas présenter des tableaux avec des données chiffrées, des taux de croissance, ou des coefficients de corrélation. De plus, le projet est jeune, et certaines choses que nous avons pu observer sont certainement liées à cette jeunesse. De l'autre côté, ce que nous avons pu entendre et observer dans nos conversations est confirmé par notre expérience professionnelle, notre connaissance du pays et de son histoire, les discussions avec des personnes-ressources ayant beaucoup d'expérience de terrain, et nos connaissances de la littérature scientifique du développement et du changement social. Alors, bien que nous ne puissions pas prétendre à l'exhaustivité ou à l'objectivité des données chiffrées, nous nous sentons très confiants sur la qualité et la pertinence des observations qui suivent.

Il est important d'ajouter que nous avons aussi parlé avec des gens impliqués dans la gestion du projet: au niveau central, avec la plupart des personnes qui gèrent le projet, notamment les personnes dans le Ubudehe Policy Group et le Ubudehe Training Group (nous n'avons hélas pas pu parler avec le consultant d'Action Aid, Mr. Sam Joseph, mais il nous a envoyé un peu de documentation, et un de nous a eu antérieurement une longue conversation avec lui sur l'approche ubudehe). Au niveau provincial, nous avons pu rencontrer le Secrétaire Exécutif de la province de Butare, et au niveau des districts un maire, 3 vice-maires, un secrétaire exécutif, un agent social, et plusieurs membres des CDC du district et de la cellule.

Nous avons pour le reste discuté avec deux autres types de personnes: ceux qui gèrent d'autres projets de décentralisation au Rwanda (ambassade Pays-Bas, SNV, coopération suédoise, Banque Mondiale, etc.) et ceux qui ont une grande expérience de travail de terrain au Rwanda. Ces derniers, sélectionnés surtout dans le monde des ONG mais aussi de l'Etat et des bailleurs de fonds, agissaient effectivement comme personnes-ressource, pouvant partager leurs expériences, craintes, idées, et leçons apprises, à Butare comme ailleurs.

UMUSHINGA W'IHENE (LE « PROJET-CHEVRE »)

La très grande majorité des projets collectifs sélectionnés par les assemblées de cellule dans la province de Butare porte sur les chèvres, et, loin derrière, sur les cochons; il n'y a que quelques rares exceptions, y.c. quelques projets de vaches, et 2 projets où plusieurs cellules se sont mises ensemble pour investir dans des projets collectifs plus larges, notamment l'adduction d'eau (avec la participation d'autres bailleurs de fonds) et l'achat d'un minibus. On nous a aussi parlé de l'achat d'un téléphone public dans une cellule à Butare-ville. Ces trois derniers cas étaient dans la zone urbaine et péri-urbaine de Butare, ce qui suggère qu'à ces niveaux, peut-être même à cause de la proximité et du niveau de formation plus élevé, il est plus facile d'arriver à

ce genre de projets collectifs (et qu'un montant de E1.000 deviendrait plus ou moins dérisoire dans un environnement urbain).

Le choix des chèvres s'explique par différentes raisons. Au niveau purement pratique, les contraintes budgétaires du projet Ubudehe/UE (E1.000 par cellule) ne permettent pas d'investir vraiment dans d'autres actions – beaucoup de cellules, par exemple, avaient auparavant sélectionné des projets de vaches comme prioritaires, mais cela n'était pas faisable avec le montant alloué à chaque cellule. Le choix en faveur des chèvres reflète aussi un vrai sens de priorités: pour les paysans, le manque de fumier est perçu comme un problème prioritaire (en effet, cela était clairement ressorti des PPA), qu'on peut commencer à résoudre avec un montant assez petit à travers l'achat d'une chèvre. De surcroît, la chèvre peut éventuellement rapporter un peu d'argent aussi : la vente des chevreaux, de la viande, de la peau, etc. Alors, les chèvres constituent une solution évidente: un petit don qui donne l'occasion d'avoir un petit gain. On ne sortira pas de la pauvreté avec une chèvre certes, mais du moins elle constitue une contribution appréciée.

Le choix systématique de chèvres suggère aussi que les dynamiques d'analyse et d'organisation collective ont été relativement limitées: le choix de chèvres est essentiellement une façon de distribuer le plus vite possible un cadeau venu de l'extérieur. Tout ce qu'il faut, c'est de trouver une façon de diviser le cadeau en petits morceaux distribuables –de chèvres individuelles—et l'approche ubudehe s'arrête là. En effet, beaucoup de gens nous ont dit que, une fois les chèvres distribuées, les réunions se sont arrêtées aussi –et ceci au grand détriment, d'ailleurs, de ceux qui n'étaient pas servis au premier tour des distributions (voir section ci-dessous). La distribution des chèvres n'est pas nécessairement –voir même pas du tout-- le reflet d'une volonté de travailler ensemble ou de s'engager dans l'action collective ou la chose publique – ce qui constitue pourtant les objectifs supérieurs du projet Ubudehe/EU.

Ceci est certes compréhensible, étant donné les besoins urgents de la population: pour ceux qui les ont reçues, les chèvres représentent certainement un apport appréciable. Le projet est d'ailleurs très bien connu dans toutes les cellules que nous avons visitées, et est associé presque par tout le monde à un projet de distribution de chèvres. Utile, certes, apprécié aussi (du moins par ceux qui ont reçu les chèvres, ce qui n'est de loin pas la totalité de chaque cellule), mais de loin pas créateur des dynamiques escomptées en matière d'auto-organisation et d'action collective. Les chèvres, pour ainsi dire, sont la solution de facilité: on se met ensemble juste le temps d'organiser la façon de distribuer le cadeau, et cela s'arrête là. Il semble alors y avoir un écart potentiellement énorme entre le produit du projet – essentiellement quelques centaines de chèvres distribuées en milieu rural—et les objectifs d'ubudehe. Tandis que les promoteurs voient les 1.000 E comme un outil, un catalyseur, à des fins de niveau plus élevé (action collective; auto-organisation; planification du bas vers le haut), la population voit les chèvres comme le produit final. Les promoteurs veulent le processus, les paysans le produit.

Ceci rejoint les connaissances plus larges dans la pratique du développement et de l'auto-promotion. Depuis de longues dates, un débat existe sur la relation entre la fourniture d'argent et l'auto-organisation. Il y a des voix fortes qui disent que le modèle du changement social adopté par le projet Ubudehe/EU – c'est à dire que la fourniture d'argent peut agir comme catalyseur pour des processus d'auto-organisation—consiste à mettre la charrue devant les bœufs. L'expérience semble en effet souvent montrer qu'il faut d'abord travailler sur les dynamiques internes d'analyse et d'action collective, et seulement après appuyer avec des financements; s'y mettre de façon inverse tue, plutôt que stimule, les dynamiques d'auto-organisation. L'histoire du développement, y.c. au Rwanda, semble renforcer cette position: il semble que ce n'est que très rarement que les projets dont la façon principale d'entrer dans une communauté est l'argent, ont fini par créer des dynamiques durables d'auto-organisation.

Les rares cas où cela s'est produit, il nous semble, ont été dotés d'un accompagnement intelligent et poussé, pour veiller à ce que les paysans ne s'arrêtent pas au produit immédiat, mais soient amenés à réfléchir au-delà. Spontanément et seuls, il est peu probable qu'ils puissent le faire: les conditions de pauvreté extrême, combinées avec la peur, la division, la méfiance, et l'opportunisme qui règnent au niveau de la base, agissent comme des freins presque insurmontables.

Il est possible d'argumenter que les promoteurs ont pensé à cela, et qu'ils comptent sur la répétition de l'expérience pour arriver aux buts escomptés. En effet, le projet peut être basé sur le pari qu'en fournissant un produit, accompagné d'une méthodologie participative, on peut, *a la longue*, créer un processus. Peut-être que, en effet, en répétant le projet pendant plusieurs années, en remplissant ainsi les besoins urgents, en donnant de l'expérience aux populations des cellules de s'organiser autour de ce genre de discussion et de prendre des décisions sur comment gérer l'argent, en obligeant les gens qui se sentent exclus de chercher à résoudre leurs problèmes ou leurs craintes –peut-être que, à la longue, en effet, quelque chose de plus commencera à émerger: un sens de la chose publique, une réalisation des capacités locales d'organisation, un capital social, voir même une conscience et une volonté de s'engager dans la décentralisation comme citoyen. Peut-être que le projet, à travers la gestion annuelle de petits cadeaux, agira finalement comme «école d'apprentissage de la démocratie locale.» C'est le pari central du projet. Pour le moment, nous ne savons pas si le pari est en train d'être gagné (plus précisément, il ne l'est pas jusqu'ici mais c'est en effet trop tôt pour juger): le projet n'a connu qu'une année de vie, et ne peut ni prouver ni démontrer la question. Cela vaut certes la peine de l'essayer, tout en le suivant bien.

Recommandations

I. Pour la longue durée

Le projet doit absolument continuer pour pas mal d'années, de préférence 5 ans ou plus. Ce n'est que dans la répétition que réside le potentiel pour le projet d'atteindre ses objectifs supérieurs ; il est impossible de le faire en 1-2 années. Si on veut dépasser le niveau « projet chèvres,» il faut laisser l'opportunité aux gens d'apprendre, de changer les mentalités, de gagner en expérience et confiance, de s'organiser, développer des mécanismes de contre-pouvoir... Les contraintes à ce genre de changement sont énormes en milieu rural, et ils prendront beaucoup de temps –beaucoup plus que cinq années d'ailleurs pour disparaître.

II. La nécessité d'un accompagnement plus rapproché

Le projet nécessite absolument un accompagnement plus rapproché, plus intensif, que ce qui existe jusqu'ici. Certes, le projet a formé un District trainer par district, qui a formé à son tour, en cascade, quelques personnes dans chaque secteur et cellule. Mais si le projet Ubudehe/EU veut réellement stimuler les dynamiques « supérieures », qui vont au-delà de la distribution d'un produit bien apprécié tel que les chèvres, un accompagnement plus serré serait utile. Etant donné que le projet Ubudehe/UE, de par son choix en faveur des cellules, travaille dans des centaines, et bientôt des milliers de cellules, le coût d'un système d'accompagnement rapproché « style ONG » serait prohibitif : pour un Ubudehe national, il faudrait possiblement des centaines d'employés pour suivre les 9,000 cellules de façon rapprochée. C'est impossible, et nous le savons. Nous avons pour cette raison, cherché à proposer dans ce rapport des solutions légères et les moins coûteuses possibles. Quelques-unes de nos suggestions concernent ce qui suit:

- il n'y a pas de raison qui oblige cet accompagnement à être aussi rapproché que celui qui prévaut dans beaucoup de projets d'ONG. C'est simplement impossible. Toutefois, le projet tel qu'il est maintenant se trouve presque à l'autre extrême, n'ayant presque aucun accompagnement après que la formation initiale soit terminée. On doit chercher une solution intermédiaire.

- il faut promouvoir une plus grande implication du personnel du district: ils sont là, après tout, avec un mandat de promouvoir le développement de leur district. Ils ne le font pas tout le temps parfaitement, bien sûr, mais si on les impliquait plus, ils pourraient être un atout important. D'une certaine façon, ils sont la seule alternative à l'engagement de centaines de personnes par le projet Ubudehe/UE : ils forment les seules structures sur place en nombre suffisant. Nous y reviendrons plus loin.

- l'accompagnement rapproché ne devrait pas nécessairement s'étaler sur toute la période du projet. Nous pensons –et c'est assez original ce que nous allons dire!- qu'il faut un accompagnement plus rapproché quelque part dans la 2^e ou 3^e année du projet seulement! Au début, il faut que les gens s'y mettent par eux-mêmes, comme l'a fait le projet à Butare jusqu'ici : ils vont faire de petites actions simples, sans doute, comme ils l'ont fait à Butare, et il y aura beaucoup de cas où les résultats seront loin de l'idéal : des cas d'inefficacité, de clientélisme, d'exclusion, de manque de prévision, etc. Les gens peuvent en apprendre. La deuxième année, ils peuvent essayer de faire mieux : ceux qui se sont sentis exclus ou maltraités vont peut-être avoir plus d'assurance pour être présents aux réunions, de présenter leurs craintes, d'élire d'autres membres des comités. Il est fort à parier que l'on répète une expérience chèvre ; ou quelque chose de semblable. C'est peut-être à ce moment-là –entre la 2^e et la 3^{ème} année, dépendamment de la dynamique de la cellule-- qu'un petit coup de pouce de l'extérieur pourrait produire de grands résultats, et notamment dans deux domaines :

- l'organisation et le fonctionnement des organes Ubudehe/UE
- le choix de l'activité collective.

Une personne compétente de l'extérieur pourrait commencer à demander: «vous allez continuer à vous distribuer des chèvres pour toujours? Ou est-ce qu'il y a d'autres choses que voulez bien faire ensemble? Peut-être faudrait-il aller parler avec les gens des cellules avoisinantes? Et si on impliquait le chef de secteur ou quelqu'un du district? Pouvons-nous arriver à utiliser des ressources propres en conjonction avec le cadeau Ubudehe? Etc. Etc.» Une telle personne pourrait réellement aider les gens à aller de l'avant, à faire un saut dans la conceptualisation de leurs capacités, dans leur niveau d'organisation, dans leur degré d'interaction avec les organes du district.

Cette personne pourrait être quelqu'un du district, mais recevant un appui assez fort et poussé de quelqu'un du projet Ubudehe/UE même. On pourrait songer à ce que, au fur et à mesure que le projet Ubudehe/UE s'étend sur le territoire du pays, il y ait 1 personne par province qui serait chargée de travailler avec les « district trainers » et d'autres personnes du district pour démarrer ce travail d'accompagnement plus rapproché. Le master trainer travaillerait surtout avec le district trainer sur le terrain, en jouant ensemble ce rôle d'accompagnateur dans certaines cellules, en en créant ainsi pour le personnel du district des opportunités d'apprendre en pratiquant. Le master trainer ne devrait faire cela que pour 1 année, et pourrait ensuite aller à une autre Province pour jouer le même rôle.

III. Obligation de projet collectif ?

Finaleme nt, nous avons longueme nt discuté d'une autre possibilité pour dépasser le syndrome « projet chèvre » notamment d'obliger la population de la cellule à investir ses E1.000 dans des projets d'ordre collectif. Tous les documents du projet, y.c. le manuel de formation, se réfèrent exclusivement à des actions collectives ; toutefois, le libre choix semble amener la très grande majorité des personnes à choisir des actions individuelles. Alors, la solution serait-elle d'obliger les gens à investir dans des projets collectifs ? Le projet pourrait d'ailleurs tenter d'amener les gens dans la direction de projets collectifs qui sont générateurs de revenus: au lieu de simplement distribuer des chèvres, la cellule pourrait décider d'investir dans une étable améliorée ou des outils pour mieux enlever la peau; des magasins de stockage de produits agricoles, des infrastructures de séchage de poissons, etc. Le projet Ubudehe/UE pourrait créer une petite brochure avec des exemples de ce genre de projets.

Les désavantages sont que

- ceci diminuerait une des forces du projet Ubudehe/UE, notamment la grande liberté qu'il laisse aux gens eux-mêmes pour faire leurs propres choix
- beaucoup de ces projets générateurs de revenu ne bénéficient pas aux plus démunis voir même pas la majorité de la population d'une cellule
- au Rwanda, les projets collectifs ne marchent presque jamais, et surtout pas s'ils sont basés sur l'accès à des fonds externes. Des ONG jusqu'à la Banque Mondiale, tous les intervenants au pays le découvrent éventuellement et s'y adaptent –ou ils perdent leur argent!

Alors, il est clair qu'une stratégie d'encouragement de projets générateurs de revenu mais d'ordre collectif ne devrait certainement pas être adoptée en l'absence d'un dispositif d'encadrement et d'accompagnement intensif ; cela ne peut pas être fait par obligation ou par fait administratif. Surtout dans le court terme, le projet Ubudehe n'a pas de choix que de continuer à accepter de travailler avec des projets individuels. Dans le moyen terme, un bon encadrement peut amener les gens à aller plus loin –tout en les laissant libres de choisir.

IV. Plus de fonds?

Si le montant donné à la cellule était plus élevé, cela permettrait à la population de concevoir et entreprendre plus facilement une action d'intérêt public, comme une adduction d'eau. Nous pourrions longuement parler des avantages et désavantages d'un tel set-up, mais il nous semble qu'il est trop facile toujours de plaider pour plus d'argent. Alors, nous n'avons pas retenu cette option non plus, bien que, si la volonté politique pourrait être trouvée d'augmenter les financements, nous nous y opposerions pas non plus!

Toutefois, nous sommes en faveur d'encourager une plus grande contribution locale de la part du district, des cellules et de la population. Ceci leur permettrait – surtout s'ils collaborent entre plusieurs cellules- de s'engager dans des actions collectives de grandes envergures. Nous en reparlerons plus tard.

VARIATIONS DANS LA MISE EN OEUVRE DU PROJET

Le projet Ubudehe/UE jusqu'ici a certainement apporté des choses bien appréciées et utiles dans la province de Butare: surtout des milliers de chèvres (et quelques autres petits animaux). Cet aspect d'apporter quelque chose de visible et d'utile auprès de la population est très appréciée par tout le monde. En effet, c'est peut-être l'aspect le plus souvent mentionné par nos interlocuteurs, autant au niveau de la base qu'au niveau de Kigali: les gens sont contents que le projet met de l'argent directement dans le milieu rural, avec le moins d'intermédiaires possibles –et donc moins de coûts, de pourcentages soustraits, de contrôles additionnels, de lourdeurs administratives. Le projet Ubudehe/UE injecte des fonds dans les mains des gens ordinaires, et les gens l'apprécient: les besoins sont énormes, et la proportion de l'aide qui arrive dans les mains des gens ruraux est tellement minime que tout appui additionnel est très bienvenu.

Nos conversations avec les paysans et paysannes révèlent les constantes suivantes de plus:

- les gens connaissent en très grand nombre l'existence du projet Ubudehe/Union Européenne. Le degré de connaissance était vraiment impressionnant: parmi des dizaines de personnes auxquelles nous avons posé la question, il y en avait qu'une qui n'était pas consciente du projet ; la plupart des personnes connaissaient aussi très bien le fonctionnement du projet et les personnes impliquées. Rarement avons-nous vu dans notre expérience professionnelle un projet dont la population, dans sa totalité presque entière, était si consciente, connaissait si bien le fonctionnement, etc. Il faut d'ailleurs ajouter que la même chose vaut pour les personnes impliquées dans la gestion du projet: de Kigali jusqu'aux districts, elles parlent toutes un même langage. Ceci témoigne non seulement de l'intérêt de la vision du projet Ubudehe/UE, mais aussi de la haute qualité de l'équipe des « master trainers » à Kigali et de Sam Joseph, qui de toute évidence est un moteur intellectuel du projet. Il est évident que l'équipe nationale s'est acquittée de façon exceptionnelle de sa tâche de formation.

- le projet est très bien apprécié –mais, comme dit auparavant, la notion du projet est limitée à l'idée de distribution de chèvres ou, plus largement, de mise à disposition de petits dons au niveau de la cellule pour des actions locales de lutte contre la pauvreté. Aucune personne ne nous a parlé des objectifs supérieurs. C'est compréhensible: ils ont bien autre chose à faire.

- il y a des énormes variations dans le fonctionnement du projet dans les différentes cellules. Dans certaines cellules, très peu de gens ont actuellement reçu quelque chose du projet: ils ont entendu et/ou vu que d'autres ont reçu des chèvres, mais eux-mêmes n'ont rien reçu, du moins jusqu'ici. La jeunesse du projet explique certainement en partie ce constat: dans beaucoup de cas, on est dans un premier tour, où, disons, 50 ménages ont reçu la chèvre, et les autres ménages attendent le deuxième et le troisième tour, après la naissance de nouvelles chèvres, qui leur seront données. Il est alors possible –et fortement souhaitable—que d'ici six mois cette situation ait changé, et qu'un plus grand nombre des personnes de la cellule soit bénéficiaire de sa chèvre. Il y a à relever ici le problème que certaines cellules sont beaucoup plus grandes que d'autres, allant du simple au triple (120 ménages pour la plus petite cellule que nous avons visitée, et 360 pour la plus grande). Etant donné qu'elles reçoivent toutes le même montant, cela désavantage nettement les grandes cellules, et peut créer des mésententes entre celles-ci: plutôt que de renforcer le sens de la communauté et du bien public, dans ces cellules il y a fort à parier que le projet renforcera le sens de l'exclusion.

Mais il y a plus que seulement le problème de grandeur des cellules: les critères d'allocation des chèvres n'étaient pas du tout claires ni similaires. Dans aucun cas de ceux que nous avons visités, le critère d'allocation des chèvres était la pauvreté –contrairement à la rhétorique du projet qui dit qu'on commence par les plus pauvres. Les critères d'allocation que nous avons rencontrés incluent: la loterie; le first-come (pay)-first-serve; la division de la population en groupes qui prennent en leur sein une décision sur la famille qui sera la première à recevoir la chèvre; et des systèmes qui nous étaient plutôt incompréhensibles mais qui semblaient basées du moins en partie sur des relations de clientélisme et de proximité avec les membres du comité de gestion.

Aussi la façon de s'organiser pour distribuer les chèvres différait beaucoup entre les cellules – le résultat, sans doute, de la grande flexibilité que laisse le projet Ubudehe/UE aux cellules de s'organiser à leur propre façon, ce qui est en théorie une idée très intéressante. Dans beaucoup de cellules, des gens ont été demandés de cotiser une somme, permettant l'ouverture d'un compte BPR –des sommes variant toutefois à l'intérieur de la même cellule entre 0 et 200 francs. Dans une autre cellule, les habitants possédant déjà une chèvre ont été convoqués et payés 7,000 Francs chacun pour qu'ils donnent le chevreau de leur chèvre (à venir) à quelqu'un d'autre. Dans une autre cellule, plusieurs personnes nous ont dit que 100 francs ont été demandés dans un premier tour «pour payer les dirigeants du projet» (membres du comité), et ensuite dans un deuxième tour 100 francs de plus pour ouvrir un compte. Ceux qui refusaient de payer la 2^e fois n'ont pas été invités à une 3^{ème} réunion pour la distribution des chèvres –et disent que d'autres qui n'ont rien payé, ont tout de même reçu des chèvres... Dans une autre cellule aussi, les habitants ont été informés qu'il s'agissait d'un cadeau du Président de la République. Dans une autre cellule encore, dans un premier tour, un petit nombre de personnes (y.c. tous membres du comité de suivi et du comité de contrôle) recevaient 10,000FRw cash pour s'acheter une chèvre (réputé coûter environ 5.000-7.000 frw en réalité), tandis que les

autres habitants de la cellule recevaient les chèvres en espèce des mêmes membres du comité de suivi. Et la liste continue.

Tout cela n'est pas surprenant pour toute personne qui connaît bien le Rwanda: ce genre de chose se fait depuis des décennies, dans tant de projets, qu'on peut parfaitement le prédire d'avance. Les raisons peuvent être multiples, et diffèrent sans doute du cas au cas, de cellule en cellule:

- la difficulté d'organiser de tels systèmes de gestion par des personnes peu formées qui, au niveau local, travaillent sans rémunération aucune, et qui souvent ne savent ni lire ni écrire
- les tentations de la part des personnes ayant un peu de pouvoir de l'utiliser, du moins en partie, pour des fins personnelles ou d'ordre de politique locale
- des méfiances et des divisions sociales qui existent au niveau local et qui font que certaines personnes ne sont pas invitées aux réunions, ou ne l'entendent que trop tard, ou même simplement croient qu'elles ne sont pas les bienvenues, ou qu'elles n'ont pas, de toute façon, de possibilité de bénéficier de quoi que ce soit
- l'habitude d'interpréter tout retard ou mauvaise organisation comme preuve d'un agenda caché (le passé a rendu les gens cyniques et méfiants)
- la pauvreté et la maladie, qui font que beaucoup de personnes ne s'impliquent que très peu et sporadiquement dans les réunions, etc.

Chaque cas est différent.

Le fait est que c'est cela la réalité du pays et du projet Ubudehe/UE. Cela rejoint l'observation centrale de la section précédente: *le projet Ubudehe/UE peut certes injecter des produits utiles et bien appréciés dans le milieu rural (bien que ce ne soit fait de façon aussi égalitaire ou efficace que ses promoteurs l'espéraient), mais il est fort peu probable qu'il sera couronné de succès dans ses objectifs d'ordre supérieur. Dans beaucoup de cas, la possibilité est très grande que l'élite locale est en train de s'accaparer d'une grande partie des bénéfices du projet. Clairement, ceci n'est pas un facteur qui favorise l'action collective ou la solidarité sociale –plutôt l'inverse. L'équipe du projet Ubudehe doit faire face à ce problème central: il ne suffit pas de le couvrir sous une rhétorique agréable de «communauté de base» et «libre choix» et «empowerment.»*

Il y a quelques constantes dans nos observations.

1. Les pauvres ne sont que rarement les premiers à être servis en Ubudehe

Nous l'avons déjà dit: dans aucun des cas que nous avons visités, le critère d'allocation des chèvres était la pauvreté.

2. Le projet reflète la situation existante de la gouvernance locale

Le projet Ubudehe/UE reflète la situation existante de la gouvernance locale. Le corollaire de cela, que nous avons pu clairement observer, est que là où les leaders du district sont bien impliqués dans le travail de développement, la qualité du projet Ubudehe/UE est nettement supérieure à celle des projets des districts où les autorités ne font pas cet investissement. Cette observation recoupe l'expérience d'autres personnes impliquées dans d'autres projets de décentralisation avec lesquelles nous avons parlé.

3. La cellule n'est pas une communauté

En partie, ce qui précède reflète les inégalités et les divisions sociales et économiques qui existent entre les gens à l'intérieur de la cellule, du secteur, du district. Contrairement à ce que certains étrangers pourraient penser, *ces inégalités et divisions ne sont pas nécessairement ou exclusivement ethniques*. Elles sont sociales, souvent, et liées à :

- l'histoire du pays: la faiblesse sociale des veuves, par exemple, existe au-delà de la démarcation ethnique
- des différences économiques : la dominance des «évolués» ou des «éveillés,» et des gens plus aisés, tandis que ceux qui sont démunis n'osent guère se montrer en public
- des différences politiques : les gens qui savent jouer bien la politique locale (et qui peuvent venir des deux bords ethniques) sont capables d'obtenir des bénéfices que d'autres ne peuvent pas.

Dans la tête des promoteurs, les cellules sont l'équivalent des «communautés de base,» avec tout ce que cela implique de presque romantique en termes de proximité sociale, sens du commun, connaissance partagée et liens sociaux forts. En réalité, tout ce que les gens de la cellule partagent souvent, c'est simplement d'habiter dans un espace qui se trouve entre des lignes marquées sur une carte administrative. Il se *peut* qu'il y ait des forts liens sociaux voir familiaux entre eux ou entre certaines parmi eux, et la même chose est possible en ce qui concerne une expérience et une volonté de travailler ensemble, mais il est fort à parier que cela n'est pas la situation habituelle.

Il n'est pas évident, sous ces conditions, de créer une action collective. Organiser une distribution de chèvres plus ou moins bien faite, –déjà plus difficile– plus ou moins égalitaire, - cela peut aller-, si toutes les conditions sont réunies, mais atteindre les objectifs d'ordre supérieur, cela est fort douteux. Plutôt, et cela est grave et hélas fréquent, *le projet peut aussi finir par renforcer les inégalités préalablement présentes, les injustices existantes, les relations de pouvoir établies, les attitudes et habitudes tant hardies dans les esprits*. Le projet est d'un grand potentiel, mais il n'arrivera pas automatiquement ou avec certitude.

4. La faiblesse des comités de gestion et de suivi

Nous avons demandé à des dizaines de personnes: qui sont les membres des comités de suivi et de contrôle? La plupart de personnes étaient remarquablement capables d'identifier les membres des comités: ils les connaissaient visiblement bien. Il y avait des variations assez importantes, il nous semble, quant à la structuration de ces organes: le nombre de membres semblait varier de 3 à 5, et dans certains cas la population indiquait avec insistance qu'il n'y avait qu'un comité, et pas deux, comme prévu (il se peut que la population n'ait pas compris la différence entre deux comités; ou il est possible qu'en effet, dans ce district, le district trainer n'ait fait créer qu'un seul comité au lieu de deux –nous ne le savons pas). Une constante à travers tous les cas, par contre, semble être la présence, à l'intérieur de ces comités, de personnes qui ont déjà des positions autres d'autorité locale: presque chaque comité ubudehe avait le président du CDC-cellule en son sein ainsi que la représentante SOF (la «femme de service?»); beaucoup d'entre eux y ajoutaient quelconque «responsable,» «président,» chefs des dix maisons (nyumba kumi), ou autre personne ayant un peu d'autorité. Le reste consistait en quelques enseignants, commerçants, et paysans « évolués ». Interpréter cette situation n'est

pas évident. Est-ce une bonne chose, parce que des personnes élues et considérées comme compétents et légitimes (ainsi que plus expérimentées dans la gestion de la chose publique) se retrouvent dans ces structures ? Ou est-ce une mauvaise chose parce qu'un petit groupe de «petits chefs», de politiciens locaux, se divise de nouveau les responsabilités et les opportunités? La réponse varie sans doute du cas au cas, avec autant de variations possibles que de cellules dans la Province de Butare. Les données manquent pour en dire plus (voir point 6 ci-dessous).

Il n'y a pas, à ce moment de l'histoire du Rwanda, de capacité généralisée parmi les rwandais ordinaires d'utiliser les mécanismes locaux de contrôle théoriquement prévus par le projet: beaucoup de cellules sont très simplement trop pauvres, trop dépendantes, trop divisées, trop insérées dans des mécanismes de clientélisme local, pour pouvoir le faire. Certaines sans doute y arriveront de par eux-mêmes, mais la grande majorité pas. *Le projet Ubudehe/UE, si il veut être plus qu'un projet de distribution de chèvres, doit alors créer plus de mécanismes d'information, de contrôle, et de recours, et appuyer plus intensivement les gens à ce qu'ils puissent les utiliser.*

5. L'importance des dynamiques macro-politiques et -sociaux

Ce que nous venons de dire jusqu'ici est que les mécanismes prévus par le projet –notamment l'existence des deux comités et le contrôle horizontal—ne fonctionnent souvent pas à cause des inégalités et divisions discutées ci-dessus. Ici, nous voulons ajouter encore un autre facteur qui contraint la faisabilité de ces mécanismes, notamment les dynamiques macro-politiques et –sociales qui font que les gens ne peuvent pas s'exprimer librement et ne font pas suffisamment confiance dans les institutions. Expliquons-nous.

Dans chaque conversation que nous avons eue avec des personnes qui se plaignaient d'irrégularités ou qui avaient perdu l'espoir de recevoir un jour la chèvre pour lequel elles avaient cotisé, nous avons posé la question : « qu'est-ce que vous allez faire pour résoudre ce problème»? La réponse a été presque toujours qu'elles ne le savaient pas, qu'elles n'oseraient pas aller voir les autorités, qu'elles avaient mentionné le problème mais avaient été repoussées ou menacées, qu'elles ne se sentaient pas capables de s'engager dans des confrontations avec des personnes ayant plus de pouvoir, qu'elles craignaient d'être emprisonnées, que de toute façon c'est la vie. Soyons clairs: ces réponses ne sont pas nécessairement des vérités absolues: les gens peuvent avoir des soupçons non-justifiés, ils peuvent répéter des clichés et des mythes du passé, ils peuvent être trop passifs par rapport aux possibilités «réelles» qui leur sont ouvertes, ils peuvent aussi exagérer la menace qui pèserait sur eux quand ils parlent ouvertement des problèmes rencontrés, etc. Tout cela est vrai. Mais il est aussi très difficile d'aborder ce genre de chose, de changer les attitudes, de dépasser les clichés, dans le Rwanda actuel. Alors, les choses ne changent que très lentement au niveau local.

Ici on se confronte au fait que le Rwanda n'est pas (encore) un Etat de droit: la loi du plus fort prévaut souvent, et les systèmes de police, de justice et de recours administratif au niveau local sont fortement tributaires des personnalités et des réseaux personnels des uns et des autres. On se retrouve aussi face au fait que le Rwanda est depuis très longtemps un Etat autoritaire, où les gens ont peur à chaque niveau de la société de s'exprimer de façon ouverte ou critique à

l'égard de n'importe quelle autorité. Le Rwanda, finalement, traîne avec lui d'énormes problèmes sociaux légués par son passé. Après une longue histoire caractérisée par un Etat fort et centralisé, où toutes les décisions se prenaient en haut ; et ponctuée de violences énormes, il n'est pas évident que les gens arrivent soudainement à créer des mécanismes performants de suivi et de contrôle au niveau local par eux-mêmes.

Les Rwandais (et les étrangers) diffèrent sans doute, et pour des raisons compréhensibles, dans leur analyse des causes de la situation macro-politique et macro-sociale que nous venons de décrire ou même de la gravité de la situation ; ils peuvent différer aussi dans la compréhension du sens des changements possibles, ou même de la direction des changements en cours. Ce sont là des discussions politiques dans lesquelles nous ne voulons pas entrer ici. Mais une leçon importante doit être retenue de cette discussion : il n'est pas facile de séparer les dynamiques locales, les processus micro, des dynamiques nationales et macro. Le local et le national ne sont pas les mêmes choses, en effet, *il existe une marge de manœuvre au niveau local qui peut être plus grande qu'au niveau central. Mais il y a des limitations quant au degré que les changements au niveau local peuvent devancer les changements au niveau national.* A un certain moment, les contraintes nationales se font sentir. Espérer autrement n'est pas logique.

6. Le suivi du projet fait défaut

Dès lors, même si le but est d'arriver à des systèmes de suivi et de contrôle localement inventés et gérés, il faut tout de même, du moins au début, un système de contrôle et de suivi de la part du projet permettant justement de juger la mesure dans laquelle on s'approche du but recherché, et de corriger le tir en cas d'erreurs et de problèmes. Il ne suffit pas de simplement créer des mécanismes et d'assumer qu'ils fonctionneront par leur simple présence sur papier; il faut un appui, et un suivi, de ces mécanismes. Jusqu'ici, un tel appui et suivi n'est que très développé dans le projet Ubudehe/UE. Nous avons parlé de la question d'appui plus haut, lors de notre discussion sur l'accompagnement. Focalisons ici sur le suivi.

Le manque de suivi et de contrôle est peut-être la plus grande faiblesse du projet. Nous apprécions l'idée de ne pas créer une grande machinerie interventionniste: en effet, tant d'autres projets, pour éviter des dérapages et des détournements, contrôlent le plus possible tout ce qui se passe, et surtout tout ce qui relève de l'argent, ne laissant aux gens ordinaires finalement que les rôles d'exécutants. Le projet Ubudehe/UE doit être loué pour sa volonté de ne pas entrer dans cette logique, de travailler avec une «équipe projet» très légère, et d'accepter le pari d'utiliser les mécanismes locaux –celles prévus par la Loi sur la décentralisation et celles du contrôle social. Nous croyons que cela est très important, parce que cela peut donner aux gens eux-mêmes l'opportunité d'apprendre, de créer leurs propres mécanismes, de suivre leurs propres chemins. *Mais il faut plus de mécanismes de suivi et de contrôle pour assurer que cela se produise réellement, et d'intervenir en cas de problème.*

Ceci semble aussi être une des impressions de base des personnes-ressource rencontrées qui n'avaient pas d'implication dans le projet mais le connaissaient sur le terrain. D'une façon typiquement indirecte, plusieurs de ces personnes nous ont posé la question de savoir quel était exactement le système de suivi du projet, tandis que d'autres, de façon également voilée, nous parlaient longuement des mérites des systèmes de suivi... L'équipe du projet est consciente de

ce problème : dans son évaluation interne il y a quelques semaines, elle a constaté la même chose, et proposé des solutions pour y remédier. A part une quinzaine de spot checks par les master trainers, aucun contrôle ou suivi a été fait sur les centaines de projets financés par le projet Ubudehe/UE.

Solutions possibles (et celles-ci peuvent et doivent être combinées)

I. Les propositions de l'équipe

L'équipe centrale, dans son évaluation interne, cherche la solution dans deux voies:

a) renforcer la capacité du district trainer pour faire un meilleur contrôle (spot checks plus réguliers)

b) améliorer la formation des personnes dans les cellules (trainers, membres des comités de gestion et de suivi) pour renforcer le contrôle horizontal.

Ce sont de bonnes idées, qui vont entièrement dans la logique du projet Ubudehe/UE, en tentant de minimiser le poids de l'équipe nationale « projet » sur le terrain –objectif louable. Mais elles connaissent aussi des limites. En ce qui est de la deuxième voie, nous ne sommes pas entièrement convaincus que le problème est un manque de connaissances ou de formation : peut-être les gens ont un sens instinctif de façons correctes de gérer les projets et les financements, mais ils manquent d'incitations sociales et économiques pour le faire. Le problème évident avec la première voie semble être que le district trainer, d'habitude un vice-maire, est déjà assez surchargé avec ses autres tâches avant même qu'on lui ajoute cette responsabilité à sa liste de charges. De l'autre côté, nos observations montrent que si cette personne prend sa tâche ordinaire au sérieux, et écoute la population lorsqu'il y a des problèmes, elle peut faire une grande différence dans le bon déroulement du projet ubudehe et de la gestion des fonds alloués au processus. Tout ce qu'il faut, ce sont des personnes qui passent beaucoup de temps en dehors de leurs bureaux, qui savent écouter, qui posent des questions qu'il faut, et qui généralement montrent que les autorités veillent au succès du projet Ubudehe/UE. Ce n'est pas de la science nucléaire.... mais cela nécessite des personnes compétentes et engagées, ce qui n'est hélas souvent pas le cas.

II. Contrôle accru par le projet même

Notre premier réflexe a été de penser à un système de suivi beaucoup plus rapproché, peut-être même l'installation d'un employé du projet par district –comme le fait la Banque Mondiale et beaucoup d'autres projets de décentralisation—pour justement faire ce travail de suivi et de contrôle. C'est la recommandation évidente, la solution habituelle du type projet, qu'on peut lire dans tant de rapports d'évaluation. Nous avons finalement décidé d'abandonner cette piste, parce qu'elle finit par ajouter des niveaux additionnels de gestion et de contrôle, elle est très coûteuse, et n'est pratiquement pas durable après la fin du projet.

Nous avons alors plutôt cherché des mécanismes légers, bon-marché, et bottom-up ou horizontaux qui pourraient créer des *incitations* plutôt que des mécanismes lourds, chers, et top-down qui sont basés sur le contrôle hiérarchique? Nous les voyons au nombre de quatre, et dans une certaine mesure, elles ne sont pas nouvelles : elles sont déjà prévues par le projet ou par les Lois déjà existantes.

III. Les élections

Le fait que les vice-maires (dont un est le district trainer) et les chefs de cellule (qui sont toujours dans le comité de gestion) sont élus –et supposément cherchent à être re-élu—devrait créer une forte incitation pour ceux-ci de s’assurer que le projet Ubudehe/UE fonctionne bien. Après tout, c’est pour eux aussi un projet utile: contrairement à d’autres projets de décentralisation qui typiquement finissent par créer des infrastructures publiques du type école, marché, électrification, etc., qui sont souvent perçus par la population comme loin de leurs soucis immédiats, le projet Ubudehe/UE produit des bénéfices directes aux ménages individuels –ou, les cas échéant, n’en produit pas. Dans ce dernier cas, les gens seraient fâchés (nous en avons d’ailleurs rencontrés pas mal qui l’étaient!), et ils seraient potentiellement amenés à voter pour d’autres personnes –dans les élections du comité de gestion et de suivi Ubudehe, mais aussi dans les élections locales. Il faut reconnaître toutefois que les vice-maires et maires ne sont pas élus directement, ce qui affaiblit le mécanisme électoral; et que le comportement des maires et vice-maires n’est de loin pas seulement ou prioritairement conditionné par les votes des paysans (les instructions administratives et politiques venant d’en haut sont certes très importants aussi). Pour cette raison, d’autres mécanismes de suivi et de contrôle sont nécessaires aussi.

IV. Mécanismes permettant de rendre public l’information (le début d’accountability)

Nous proposons de renforcer le système d’affichage des opérations des comités de suivi. Concrètement, nous proposons que les comités de suivi soient obligés, à des échéances régulières (2 ou 3 fois par an) de faire un petit rapport de suivi qui comporterait deux éléments: une copie du livret du compte de la cellule (géré par le comité de gestion, détaillant toutes les sorties et entrées pendant les 4 ou 6 mois précédents, et une justification écrite de la nature de ces entrées et sorties. Quatre copies de ce rapport seront faites. Quoi faire avec ces rapports ?

- une copie serait affichée au bureau du secteur (ou chaque fois, il y aurait alors les rapports de 2 à 5 cellules qui seraient affichés côte à côte, permettant la comparaison entre les cellules : les gens pourraient y voir les différents systèmes de distribution des chèvres, les différents prix payés par chèvre, ce qui est fait avec le solde restant, etc. – une comparaison qui pourrait être très instructive ! Ceci devrait être aussi débattu au sein du CDC de la cellule et du secteur. Notons que le CDC du secteur n’a pas de pouvoir administratif sur les comités de gestion Ubudehe : il se limiterait à discuter en public, et à suivre la situation en cas de problème.
- 1-2 copies seraient affichées dans des endroits publics de la cellule : une école primaire, un cabaret, un marché...
- 1 copie serait envoyée au CDC du district. Là aussi, il pourrait faire l’objet d’une réunion du CDC, avec les mêmes *caractéristiques que celles* décrites ci-dessus pour le secteur.

On pourrait même faire en sorte que le respect de ces règles d’affichage public soit une condition pour le déblocage des tranches de financement suivantes du projet. Ceci n’est pas un système lourd qui prend beaucoup de temps ou d’argent. Le coût est essentiellement celui de faire 8 copies à 50FRw, 8 pochettes en plastique de 150FRw et le scotch –disons 2000 FRw au maximum par cellule (moins de E4. Le projet devrait donc ajouter E10 par an avec le but explicite de financer ces coûts).

V. Changement dans les critères d'élection des comités de suivi.

Les comités de gestion sont pour la plupart composés de chefs de cellule, autres responsables locaux, enseignants, commerçants, etc. –c'est à dire des gens d'un niveau de formation et de prestige assez élevé par rapport au reste des habitants de la cellule, alors que les comités de suivi peuvent être composés de simples paysans qui parfois sont analphabètes (nous avons rencontrés ce cas de figure plusieurs fois pendant nos enquêtes). Le résultat est que les comités de suivi sont dans ces cas faibles pour assurer le contrôle des comités de gestion. Il faut penser à s'assurer que parmi les membres du comité de suivi il y en a au moins quelques uns (mais pas toutes) qui sont capables d'analyser un compte et écrire le rapport mentionné ci-dessus. Nous laissons aux gestionnaires du projet la liberté de choisir la méthode adéquate pour atteindre ce résultat.

VI. Montant qui varie en fonction de la grandeur de la cellule

Il semble une bonne idée de varier le montant du don «ubudehe» en fonction de la grandeur de la cellule, pour qu'il y ait un peu plus d'égalité entre celles-ci. Une clé de pondération simple pourrait être développée à cet effet.

VII. Création d'un forum des intervenants du terrain au niveau du district

Des réunions périodiques (par exemple une fois par 2-3 mois) pourraient être organisées qui rassembleraient les acteurs qui interviennent dans les districts de la province de Butare. Il s'agit de réunir des personnes qui travaillent sur le terrain, provenant autant de l'Etat que de la société civile ou des agences d'aide: par exemple quelques membres des services techniques du district, quelques maires ou vice-maires, des gens de projets comme CDDP, PREPAF, SALA-SIDA, et des gens d'organisations de la société civile comme Caritas, Duterimbere, etc. L'objectif de ces réunions serait de discuter ouvertement des évolutions sur le terrain, d'échanger sur les leçons apprises, les craintes, les innovations, les intersections ou interactions avec d'autres projets, etc. Ces réunions devraient être utiles à tous les intervenants, et non seulement au projet Ubudehe/UE; elles permettraient de trouver des terrains de collaboration, de s'informer mutuellement sur les dynamiques locales, etc. Le but ici n'est pas d'organiser la coordination des projets intervenants dans la cellule : cette tâche revient à la Province. Le Forum proposé n'aurait pas de fonction officielle ou de pouvoir de décision; il s'agit simplement d'un espace de discussion, d'apprentissage mutuel, de suivi partagé.

Avec les recommandations qui précèdent nous avons tenté de trouver des solutions faisables et légères qui finissent par faire circuler l'information à tous les niveaux, car ceci est une base primordiale pour tout système de suivi et contrôle efficace et autogéré par la population. Nous avons aussi tenté de spécifier des systèmes d'incitation, qui créeraient des motivations pour que les différentes personnes impliquées –les paysans eux-mêmes, les personnes élues dans les comités de gestion et de suivi, les districts trainers—s'occupent de la bonne marche du projet. On peut bien sûr penser à d'autres mécanismes. Un projet très similaire au projet Ubudehe/UE, mais géré par la Banque Mondiale en Indonésie, nous propose d'autres mécanismes qui font réfléchir, tels

- la création d'un ombudsman, financé par la Banque : il s'agit ici d'un contrat entre la Banque et une compagnie privée, prévoyant un nombre de personnes obligées de faire des investigations par rapport aux plaintes de la population sur la gestion des « block grants »

- la signature d'un contrat avec l'Union des Journalistes Indépendantes de l'Indonésie, qui venait de naître, dans lequel celle-ci s'engage à écrire un certain nombre d'articles dans des journaux nationaux et régionaux, basés sur des analyses des expériences dans certaines unités décentralisées.

Ces mécanismes –et d'autres, semblables, qu'on pourrait inventer-- ont comme but de diversifier les mécanismes d'information et de recours. Elles créent des situations dans lesquelles il y a chaque fois plusieurs façons d'obtenir de l'information, plusieurs façons de tenter d'influencer le déroulement du projet, plusieurs façons d'avoir recours pour des gens qui se sentent lésés, etc. Ce faisant, elles créent des bases d'empowerment, des espaces d'expression et d'apprentissage, des espaces de définition des politiques locales de développement. Il est vrai que ces mécanismes ne sont peut-être pas durables, et qu'elles existent en partie parallèlement à l'Etat, mais elles remplissent une fonction importante (bien que temporaire) dans des cas où l'Etat de droit est encore en gestation, et où de vieilles pratiques et attitudes autoritaires prévalent encore (cas de l'Indonésie mais aussi du Rwanda)

Dans l'état actuel des choses, il semble presque impossible de mettre en œuvre au Rwanda les mécanismes décrits ci-dessus venant de l'Indonésie: le gouvernement Rwandais ne les accepterait probablement pas, et les bailleurs de fonds n'ont démontré jusqu'ici aucun désir d'utiliser leur poids dans ce genre de direction.

Tous les mécanismes que nous venons de proposer dans cette section peuvent être de petits pas dans la direction d'un Etat de droit au Rwanda, en partant du bas vers le haut: plutôt que de commencer avec les lois, les commissions, et les grandes politiques, on tente de faire du progrès de par le bas, en créant des espaces locaux de discussion, de recours, d'apprentissage. On crée des moyens pour les gens d'être des citoyens au lieu de clients –un long chemin à parcourir, sans lequel il n'y aura jamais d'Etat de droit ou démocratique au Rwanda.

Toutefois, comme nous l'avons déjà dit, il faut se garder de voir le local, le «bas,» en isolement des dynamiques nationales, et de croire que le changement puisse venir seulement de là, sans changement aucun au niveau «haut.» Il y a un lien direct entre les grands variables nationales de liberté d'expression et «rule of law» (Etat de droit) et les petits succès, ou échecs, du projet Ubudehe/UE. Pour les bailleurs de fonds tels que l'UE, cela veut dire qu'il faut une vision de l'ensemble, qui met la *construction d'un Etat de droit* au centre des préoccupations –un processus de construction qui combine les dynamiques du bas vers le haut (tel ubudehe) avec ceux du haut vers le bas (programmes de justice, de bonne gouvernance, etc.) Les deux sont nécessaires simultanément; l'un ne peut pas agir comme substitut de l'autre.

LA FAMEUSE FAMILLE DEMUNIE ET LE TRES GRAND CADEAU

Il nous est impossible de dire quels ont été les critères de sélection de ces familles: nous ne disposons pas de données empiriques qui prouvent que cette sélection a été faite sur la base de critères objectifs de pauvreté ou sur la base d'autres critères non-avoués ou non-avouables. Bien sûr, toute personne à laquelle on explique le système soupçonne immédiatement des magouilles. Ce serait difficile à prouver, de toute façon, étant donné que les critères de sélection laissent une énorme latitude à ceux qui font le choix: le critère qu'on nous a donné

partout est «une famille pauvre mais qui présente des capacités de s'en sortir» –catégorie qui représente facilement 50% de la cellule... Alors, qui est concrètement choisi, et surtout comment et par qui, reste très vague. La plupart des gens auxquels nous avons parlé savaient qu'une telle famille existait, mais ne savaient pas trop qui et pourquoi –une de ces étranges choses qui se passent dans la vie, où une famille reçoit soudainement, pour des raisons incompréhensibles, l'équivalent de plusieurs années de revenu, mais qui n'a rien à faire avec notre vie quotidienne...

Des questions fondamentales planent sur le pourquoi de ce volet-appendix du projet Ubudehe/UE : pourquoi exactement une seule famille est choisie pour recevoir un cadeau qui est 30-40 fois plus grand que ce qui est disponible pour toutes les autres familles de la cellule? Quelle est la raison d'être de ce volet? Les gens auxquels nous avons parlé dans les collines n'avaient aucune idée. Ceux impliqués dans la gestion du projet nous ont assurés, de façon très consistante d'ailleurs, que ce volet agit comme démonstration, comme preuve, du fait que c'est possible de sortir de la pauvreté. A cela nous rétorquons que cela fait preuve certes qu'il est possible de sortir de la pauvreté à *condition de recevoir un très grand cadeau*, nous n'avons pas reçu beaucoup de réponses convaincantes.

Nous ne voyons pas de raison pour garder ce volet du projet Ubudehe/UE. Il semble délié des autres objectifs du projet. Si l'objectif était de renforcer la solidarité sociale au niveau de la cellule, il y a certes de moyens beaucoup plus appropriés qui pourraient être trouvés. Si l'objectif est de favoriser l'auto-organisation et l'action collective, ce volet ne semble rien ajouter –au contraire: la chance reste grande que cette sélection se fasse sur la base de critères qui restent dans l'ombre, affaiblissant l'action collective plutôt que la renforçant.

Recommandations

I. Abandonnez le mécanisme

Recommandation simple...

II. Ou aidez plus de familles

Si le projet Ubudehe/UE veut faire des dons ciblés sur les démunis et les indigents, il serait beaucoup mieux d'identifier les ménages qui sont réellement les plus démunis (à partir du PPA déjà fait) et de leur payer par exemple la cotisation pour la Mutuelle de Santé. E200 permettrait à plus de 180 ménages (à raison de 600 frw par ménage) de recevoir la carte pour l'année.

III. Intégrez les E200 dans le budget général

Une autre possibilité –que nous préférons— est de créer un système de distribution de chèvres qui tient compte du niveau de revenu. Les plus démunis ne payeraient rien, et les plus aisés un montant conséquent. Cela pourrait se faire parce que, si tout cela a été fait selon les règles, juste avant l'arrivée des fonds, toute l'assemblée de la cellule qui aura fait son PPA aura alors une compréhension partagée des différents niveaux de vie des ménages, tel qu'indiqué sur la carte sociale qui se trouve sur place. Tout ce qu'il faut c'est de trouver un système graduel de contribution. Ceci permettrait trois choses très importantes:

- a) diminuer un peu la nature «argent froid» des dons du projet Ubudehe/UE
- b) acheter plus de chèvres (ou faire plus d'autres activités)

c) créer un système de solidarité sociale, avec une reconnaissance des différences sociales.

Prenons un exemple, pour un district de 250 ménages. Dans la situation actuelle, il se passe que:

- 540,000 FRw pour la cellule, équivalent de 75 chèvres (bien que nous n'avons jamais vu, de loin, ce nombre de chèvres qui auraient été distribuées, ce qui pose la question de l'utilisation réelle des fonds). Il faut quatre tours avant que tous les habitants de la cellule aient une chèvre. Etant donné les relations de pouvoir, il est fort probable que les démunis seront les derniers en ligne, si jamais ils reçoivent quoi que ce soit.
- 110,000 FRw pour 1 famille pauvre, mais pas nécessairement démunie.

Le système que nous proposons, avec une simple hypothèse sur la distribution des ménages en catégories de pauvreté est:

cat. I	40 ménages qui cotisent	2.500 Frw	soit un revenu de	100,000
cat. II	50 "	1.500		75,000
cat. III	60 "	700		42,000
cat. IV	50 "	200		10,000
cat. V	40 "	000		<u>0,000</u>
TOTAL				227,000

Le fonds Ubudehe de la cellule monterait alors à :

	540,000
	+ 110,000 (ancien don à 1 famille, intégrée dans le budget ubudehe général)
	+ <u>227,000</u> (contributions propres)
Total	877,000

En calculant sur la base du même prix de la chèvre comme plus haut, on pourrait acheter 125 chèvres. Ceci permettrait à la cellule d'adopter un système très simple et satisfaisant d'organisation de la distribution des chèvres: chaque groupe de deux familles recevrait une chèvre, et se mettrait d'accord sur la façon de la gérer. Tout le monde aurait sa chèvre assez rapidement et avec des procédures simples, tandis que les bénéficiaires pour les plus pauvres seraient plus élevés que pour les gens aisés (même pour ces derniers il y a quand-même des bénéficiaires: avec un investissement de 2,500 FRw, ils obtiennent un produit de 7,000 FRw).

LA PLANIFICATION DU BAS VERS LE HAUT.

L'aspect de promouvoir la planification du bas vers le haut est très important pour le Rwanda et fortement appuyé par le discours politique national. Dans des documents et des discours récents du MINALOC, on semble de plus en plus utiliser le terme ubudehe pour décrire exactement cette dynamique de planification du bas vers le haut (et non pas pour se référer à un projet spécifique financé par l'EU consistant en de petits dons de E1.000 dans chaque cellule). Dans un contexte de démocratisation incomplète, beaucoup de personnes, y.c. dans la communauté internationale, espèrent que du progrès réel peut être fait dans ce domaine, afin de commencer à lentement bâtir d'autres relations Etat- société au Rwanda et agrandir l'espace politique au niveau local.

La méthodologie PPA utilisée par le projet Ubudehe/UE est en effet un outil puissant de planification locale. Elle semble beaucoup plus intensive, longue, participative, et couvrant tout le territoire que les méthodologies utilisées par les autres acteurs intervenant dans la décentralisation dans la Province de Butare, notamment la Banque Mondiale et le projet SALA de la coopération suédoise. La Banque Mondiale utilise une méthodologie assez similaire, mais elle ne descend pas au-delà des secteurs pour son application, ce qui limite nécessairement le degré de participation; elle prend aussi beaucoup moins de temps pour le faire. Le projet SALA utilise des techniques consultatives, mais semble avoir encore moins de volonté de couvrir tout le territoire de façon uniforme, et ne cherche pas en tant que tel d'influencer la planification du district de toute façon. La méthodologie du projet Ubudehe/UE semble alors réellement plus forte, bottom-up, participative, et systématiquement appliquée que les autres méthodes en vigueur (mais nous n'avons pas étudié d'autres projets intervenant dans d'autres provinces).

Toutefois, deux questions existent :

1. Est-ce que des PPA de la même qualité seraient faits ailleurs dans le pays, sans le spotlight du PRSP ?

L'utilisation de la démarche PPA à Butare faisait partie du PRSP, qui, pendant un an, mobilisait une très importante attention politique et une équipe performante de cadres du MINECOFIN. Le projet Ubudehe/UE s'est simplement, beaucoup plus tard, greffé sur cette procédure en l'accaparant de façon rétroactive. Il n'est pas prouvé pour nous (bien que possible) que, sans le spotlight du PRSP, des PPA de cette qualité seraient faits partout au Rwanda, et de façon régulière. Nous n'avons pas étudié les autres provinces où ont travaillé les master trainers, alors nous ne pouvons rien dire de façon empirique sur cette question.

2. Est-ce que les résultats de cette méthodologie ont réellement monté du bas vers le haut de façon significative, ou est-ce qu'elles sont restées largement sans suite –restées en bas, pour ainsi dire? En d'autres termes encore, est-ce que le processus PPA a eu un impact?

Nous n'avons trouvé aucune indication que les résultats des PPA faits à Butare auraient réellement influencé la programmation des districts, et certainement pas de façon systématique. Dans les districts où travaillait le CRDP (qui couvrira à partir de l'année prochaine toute la province de Butare, sous le nom CDDP), les planifications du district étaient essentiellement celles du projet CRDP, et suivaient exclusivement leur travail de consultation et d'étude (un travail bien fait, sans doute –ce n'est pas là le problème—mais un travail qui ne s'est pas basé sur les PPA des cellules). A partir des conversations que nous avons eues avec des personnes qui connaissent bien d'autres projets d'appui à la décentralisation dans le pays, nous avons compris que ceci est la norme: les plans des districts se ressemblent fortement, étant essentiellement des listes similaires d'infrastructures «finançables» par les projets d'appui. Alors, il est clair qu'il ne suffit pas de faire une collecte de données ou une liste de projets dans les cellules pour pouvoir parler de «planification du bas vers le haut» -- encore faut-il que «le haut» s'intéresse à ce que «le bas» a fait, et que des liens d'interaction soient établis. Ceci ne semble pas encore être le cas.

Pourtant, la vision «ubudehe» reste très stimulante. Dans cette vision, tout commence par un processus participatif d'analyse du milieu au niveau de la cellule. De cela pourraient ressortir deux types de projets: certains projets seraient envoyés vers le haut, pour finir au niveau du district, où seraient priorisés et pourraient finir par faire partie du programme du district, tandis que d'autres projets resteraient au niveau de la cellule et seraient exécutés par celle-ci (approche ubudehe/EU). La différence entre le premier type de projets et le deuxième pourrait être que ces derniers seront plus petits, plus gérables au niveau local, plus prioritaires pour la population (lui encourageant alors d'y investir ses ressources propres), plus d'une nature économiquement rentable (et moins de nature service public), etc. Le tout ferait partie du programme annuel du district: autant les activités financées et gérées par la population au niveau de la cellule que, bien sûr, les activités financées et gérées au niveau du district. Le district se sentirait aussi responsable du bon déroulement des projets des cellules, ce qui permettrait un meilleur suivi technique et financier. Cette vision est très attractive et peut être mise en oeuvre assez vite: en principe, elle ne pose pas de problèmes insurmontables.

Recommandations

I. Un des objectifs de la phase suivante devrait sûrement être de mieux intégrer la démarche PPA pratiquée par le projet Ubudehe/UE avec celle des autres acteurs de la décentralisation. Bien que beaucoup de ces acteurs aient une approche et une méthodologie assez similaire pour le travail d'identification de projets dans le district, il y a de grandes différences avec la méthodologie PPA quant à la durée, le niveau, et la couverture. Si on veut promouvoir la planification du bas vers le haut, il faut alors s'assurer que ces autres acteurs prennent au sérieux les résultats des exercices PPA. Deux solutions possibles :

- le projet Ubudehe/UE continue à faire «ses» PPA tout seul, et cherche à encourager les autres acteurs de la décentralisation à s'inspirer sérieusement des résultats de son travail;
- le projet Ubudehe/UE tente d'intégrer son approche méthodologique PPA dans les méthodologies et les procédures de travail des autres acteurs de la décentralisation («mainstreaming »).

Quel que soit le scénario retenu, il n'y a qu'une institution qui pourrait l'organiser, et c'est le MINALOC. Les projets, laissés à eux-mêmes, continueront à évoluer selon la situation actuelle, dans laquelle le projet Ubudehe/UE fait «ses» PPA partout et les autres intervenants essentiellement négligent les résultats.

Notre préférence personnelle va dans la direction du deuxième scénario. En effet, ce scénario n'épargnerait pas seulement de l'argent en diminuant le nombre de formations et d'acteurs avec des méthodologies différentes, mais constituerait aussi la planche de départ pour l'intégration des deux approches «planification du bas vers le haut» et «projets locaux/Ubudehe» comme décrit ci-dessus.

II. Notons qu'on pourrait amener cette intégration plus loin: pourquoi Ubudehe ne partagerait pas à Butare avec le projet CDDP son animateur communal? Cette personne aurait comme tâche, justement, d'accompagner la double démarche «bas vers haut» et «Ubudehe.» La même chose pourrait se faire ailleurs.

III. Le projet Ubudehe/UE devrait absolument continuer avec la tentative d'intégrer les leçons et méthodologies de résolution de conflit de Oxfam-GB. Elle est très intéressante. Ceci nous amène à une observation plus large sur la méthodologie suivie par le projet: si le bût du projet Ubudehe n'est pas autant de réduire la pauvreté que de promouvoir l'action collective et la solidarité sociale, pourquoi la méthodologie focalise que sur la pauvreté et les problèmes? Pourquoi, par exemple, ne pas chercher à discuter des potentialités locales, des dynamiques, des ressources, des opportunités, des alternatives –tous des choses qui pourraient amener les gens plus facilement à découvrir des idées nouvelles pour lesquelles ils voudraient peut-être travailler ensemble? Ou pourquoi pas aussi discuter des conflits et des divisions locaux, afin de commencer à les adresser par la suite? (cela pourrait améliorer la fonctionnement des comités par la suite) C'est là que la contribution d'Oxfam peut être utile aussi.

QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

Le district

Une des originalités du projet Ubudehe/UE est d'aller directement à la cellule. Ceci est sa force et sa raison d'être, pour ainsi dire, mais, comme c'est souvent le cas dans la vie, cela constitue aussi une faiblesse. Le projet essentiellement contourne le district, et, en se faisant, il ne bénéficie pas automatiquement des appuis potentiels de celui-ci. Après tout, le projet Ubudehe/UE a besoin du district, notamment dans la personne du district trainer, qui joue un rôle absolument crucial (et essentiellement volontaire) dans le bon déroulement du projet. De plus, comme nous l'avons déjà dit, nos observations démontrent que la qualité du projet varie beaucoup en fonction de l'engagement du personnel du district: si des maires, vice-maires, administrateurs, etc. s'intéressent au projet Ubudehe/UE, il marche généralement mieux (bien que pas parfaitement). Or, jusqu'ici, le projet a beaucoup négligé le district. Il n'a pas, par exemple, pris assez de temps pour expliquer aux autorités du district sa raison d'être et sa façon de travailler ; ils ne les a pas convaincus que ce projet sert aux besoins des districts aussi, dans la mesure où il permet à la population de base de faire de petites actions appréciées, potentiellement avec l'appui du district (pas une mauvaise chose en vue des élections suivantes...).

Recommandations

I. Meilleure information des autorités et des employés du district

Le moins qu'on puisse faire alors c'est de bien informer le maire et le personnel du district afin de susciter leur engagement. Ceci ne veut pas dire qu'ils doivent avoir un grand pouvoir sur le projet Ubudehe/UE, mais au moins qu'ils doivent être bien informés et écoutés.

II. Intégration dans le budget du district

Il serait bien d'intégrer les apports Ubudehe/UE dans le budget et la planification annuelle du district. Les fonds resteraient ciblés directement vers les cellules, mais ils devraient figurer sur le budget du district, « pour mémoire », ainsi que dans sa planification annuelle. Les avantages sont plus que symboliques: le district aurait une vue d'ensemble, ne pouvant pas négliger les apports considérables que font les projets ubudehe au développement local; et il se sentirait

peut-être plus responsable pour la bonne utilisation de ces fonds. Nous avons déjà suggéré que chaque année, le comité de suivi Ubudehe de chaque cellule envoie un petit rapport de 2 pages au CDC du district pour information et discussion. Cette même proposition pourrait servir à la même fonction.

III. Conditionnalité future?

Après quelques années, le projet Ubudehe/UE pourrait créer des mécanismes qui solidifient la relation entre la population et les districts. Un mécanisme évident est celui-ci: les fonds «Ubudehe» ne seront versés que sur présentation d'un projet dans lequel le district s'engage à couvrir 20% des coûts et la population ajoute 20% de fonds propres aussi. Cela créerait une forte incitation à la collaboration locale –ce qui est le but de la politique de décentralisation ainsi que du projet Ubudehe/UE. Il est vrai que ceci marcherait sans doute mieux au niveau du secteur, ce qui nous semble être en effet une évolution logique et une recommandation pour l'avenir.

Le Common Development Fund

Le CDF a été créé avec mandat d'être un intermédiaire semi-autonome entre le gouvernement et les districts pour des appuis financiers à ces derniers. Il devrait donc logiquement être le véhicule pour tout transfert de fonds par des intervenants étrangers au processus de décentralisation. Dès lors, il est logique que différentes personnes ont commencé à suggérer que, dans une prochaine phase, les financements ubudehe passent par le CDF.

A priori cela semble logique, aussi longtemps qu'il y a une garantie que tous les fonds arriveraient effectivement aux cellules, et que les modalités de fonctionnement Ubudehe restent intacts. En effet, le CDF est un outil pour financer les districts, tandis que le projet Ubudehe/UE ne cherche à financer que des initiatives au niveau des cellules; les fonds destinés aux cellules transitent à travers un compte du district mais cela n'a été fait que pour des raisons d'ordre pratique.

Nous voulons toutefois fortement insister sur le fait que les fonds du projet Ubudehe/UE, même s'ils transitent par le CDF, doivent garder leur caractère de «block grants» aux populations des cellules, du moins pendant les premières années:

- leur versement ne devrait pas être rendu conditionnel à des critères additionnels de la part du CDF
- le transfert devrait se faire à 100% (moins des coûts d'administration raisonnables)
- des procédures lourdes et additionnelles de comptabilité financière ne devraient pas être imposées car elles freineraient le processus Ubudehe (ceci veut dire que les procédures ordinaires du CDF ne devraient pas s'appliquer aux fonds Ubudehe –voir aussi évaluation KPMG)

Nous nous rendons compte que ceci semble pervertir la nature du CDF, l'utilisant comme un simple tuyau de transfert pour des fonds plutôt que comme un outil de financement pour une politique nationale de décentralisation. De l'autre côté, les principes et le fonctionnement «ubudehe» font partie de la politique de décentralisation, et dès lors tout ce que nous suggérons

est de s'assurer que les modalités de financement CDF sont compatibles avec celles du processus «ubudehe.»

Le CDF est en période de gestation. Il y a de très intéressants et importants débats quant à son fonctionnement, et surtout les règles de financement: devrait-il chercher à distribuer des fonds de façon équitable sur tout le territoire ? Comment en pratique définir «équitable»? Devrait-il imposer des pénalisations pour des districts dont la performance a été défailante, créant ainsi des incitations à la plus haute performance? Devrait-il privilégier des projets qui tombent dans les lignes prioritaires des politiques nationales? Ne serait-ce re-centraliser ce qui venait d'être décentralisé? Ces débats ne sont pas résolus, mais il est possible d'envisager que, après quelques années, les critères de financement des cellules par le projet Ubudehe/UE pourraient être influencés par l'expérience du CDF.

En effet, peut-être que, après quelques années, l'octroi des fonds ubudehe devrait se faire sur une base compétitive plutôt qu'automatique, ou que les montants annuels devraient varier en fonction de la performance de l'année précédente, ou que les fonds ubudehe ne seraient versés que sur la base de projets qui engagent aussi des fonds propres de la part du district et des populations de la cellule. Ceci pourrait se produire après quelques années, si les conditions propices sont réunies:

- la population doit pouvoir acquérir une expérience pendant quelques années avec le système actuel. Ce n'est qu'après quelques années qu'on peut espérer que les dynamiques locales sont suffisamment solides pour être mises en compétition;
- la circulation de l'information devrait être assurée, afin que la population de la cellule puisse savoir quels sont les critères d'octroi des financements et pourquoi, le cas échéant, elle n'a pas reçu de financement. Sinon, on finirait souvent par pénaliser les populations des cellules pour les fautes de leurs leaders, sans que ces populations puissent y changer quelque chose.

MINECOFIN ou MINALOC

Une autre question qui se pose est de savoir où doit être localisée la gestion du projet Ubudehe/UE. Jusqu'ici, le MINECOFIN et le MINALOC se sont partagés la gestion, bien que, dans la pratique, l'équipe du MINECOFIN(avec l'appui de ACTION AID et d'OXFAM UK) est clairement celle qui gère quotidiennement le projet. Cette situation résulte, comme tant d'autres, d'un accident historique: étant donné que l'idée du projet ubudehe découle des dynamiques rencontrées lors des PPA faits dans le cadre du PRSP, l'instance qui gérait les PPA a été celle qui a continué avec ce projet. De façon logique, le projet tombe évidemment sous la tutelle du MINALOC, mais de l'avis général, ce dernier n'a pas en son sein, sans appui additionnel, les ressources pour le gérer.

Il y a lieu d'observer ici que nous n'avons aucune idée des coûts de gestion du projet Ubudehe/UE. Nous n'avons trouvé nulle part une budgétisation adéquate qui permettrait de calculer le coût de la gestion du projet: les salaires des master trainers, les frais d'administration, les voyages à l'intérieur, etc. Il est probable que le coût de gestion du projet Ubudehe/UE soit très léger, mais nous ne possédons pas les données nécessaires pour en être sûrs. Actuellement, le MINECOFIN finance une partie de ces coûts en la personne de Mr.

Kayira (pas à plein temps); ActionAid pour Mr. Karake (mais cela pourrait finir dans quelques mois) et Mr. Joseph (consultant); Oxfam pour Mr. Rwamukwaya; et ODI en la personne de Mr. Versailles (qui est loin d'y être à plein-temps)! Ceci implique que :

- le projet Ubudehe/UE bénéficie d'un très grand intérêt –y.c. auprès des ONG qui ont accepté de mettre à la disposition du Ministère leur propre personnel, pratique très rare!
- le coût de fonctionnement du projet Ubudehe/UE est certainement plus élevé que ce qui est actuellement budgétisé par l'Union Européenne (par surcroît, certaines de nos recommandations font monter, quoique légèrement, les frais de gestion du projet Ubudehe/UE)
- à ce moment, le fonctionnement continu du projet dépend fortement des décisions prises par beaucoup d'autres acteurs, ce qui pourrait créer de mauvaises surprises. Déjà on a vu la déperdition des masters trainers dont le nombre original était de 15. Après avoir descendu à 4, il est récemment tombé à 2, lorsque le MINALOC a affecté ces deux master trainers à d'autres projets. Il n'y a pas une grande marge qui reste!

Recommandations

I. Clarifier le coût de gestion du projet

L'équipe du projet doit calculer le vrai coût de fonctionnement du projet, surtout si on envisage de monter au niveau national et de maintenir le projet pendant plusieurs années. Si l'on tient en compte certaines de nos recommandations –un master trainer par province, par exemple, pour faire un accompagnement rapproché pendant une année—le coût de gestion pourrait monter. Il faut se donner les moyens pour cela.

II. Chercher toujours les solutions les moins coûteuses

L'équipe du projet doit chercher toujours à adopter des solutions les moins coûteuses possibles, sinon, le projet ne sera jamais capable d'être maintenu à une grande échelle pour une période significative.

III. Continuer les alliances

Le projet a intérêt à chercher la continuation des collaborations sur le terrain avec d'autres acteurs, non seulement pour des raisons financières mais aussi pour l'apprentissage mutuel qui en découle.

TIG et HIMO

On nous a aussi parlé souvent, pendant notre mission d'évaluation, d'autres importants programmes en gestation au Rwanda, y.c. les TIG et les PIR/HIMO. Nous n'avons pas passé beaucoup de temps sur ces questions, en partie parce que, ici aussi, tout simplement à l'heure actuelle, ce seront le montage institutionnel et le fonctionnement de ces deux programmes n'est pas encore clair. Toutefois, après quelques conversations et la lecture des documents disponibles jusqu'ici, nous pouvons dire ceci sur la relation probable entre le projet Ubudehe/UE et ces deux programmes :

- de façon directe, il semble qu'il n'y aura pas beaucoup de liens. Ces deux programmes sont gérés au niveau du district. Pour eux, aller en dessous du niveau du district n'aurait aucun sens: le coût administratif monterait énormément, tandis que les ressources

disponibles diminueraient et les variations augmenteraient dramatiquement. Comme nous le disait la personne qui s'occupe des TIG: la variation dans le nombre de prisonniers dont la moitié de la peine est transformée en TIG sera énorme entre les cellules. On peut parfaitement s'imaginer d'avoir prisonnier «TIG» dans une cellule, et 20 dans celle avoisinante. Comment alors planifier des actions? Il vaut beaucoup mieux agréger les ressources et organiser le travail à des niveaux plus élevés –notamment le niveau du district.

- de façon indirecte, le projet Ubudehe/UE peut bien sûr influencer les TIG et les PIR/HIMO dans la mesure où ces deux programmes vont s'insérer dans la programmation du district, et où cette dernière doit être influencée par la dynamique Ubudehe. Cette relation est indirecte, toutefois.

EXTENSION SUR TOUT LE PAYS

Le projet Ubudehe/UE veut modifier des dynamiques cruciales dans la société rwandaise: les capacités d'auto- organisation à la base, le degré d'action collective, l'investissement des gens dans la planification locale, et finalement les relations Etat- société au niveau local. Nous nous rendons compte –et nous partageons vivement le fait que —l'objectif soit d'appliquer cette approche sur tout le territoire nationale, d'en faire la politique nationale--. Mais, nous sommes également convaincus que, pour arriver à ces fins, les dynamiques Ubudehe ont besoin de plusieurs années. Pour cette raison il nous semble que, s'il n'y a pas de certitude que les fonds seront disponibles pour continuer le projet sur le territoire national pour plusieurs années, il ne faudrait pas encore monter au niveau national: le risque est énorme qu'on finirait par faire mal partout ce qu'on aurait pu faire bien dans quelques provinces. Sauf de rares cas, aucun des objectifs supérieurs du projet Ubudehe/UE ne pourrait être atteint en une année –même 3 années seraient trop peu. Alors faire le projet sur tout le territoire pendant une année seulement, en *espérant* que les ressources additionnelles seront trouvées pour l'étendre dans le temps, est simplement trop risqué: si cet espoir ne se vérifie pas, cela signifierait l'échec généralisé du projet, ce qui serait vraiment dommage étant donné l'intérêt que suscite le projet.

Recommandations

I. Nous recommandons fortement que, pour ce qui concerne l'Union Européenne, le projet soit étendu d'une façon qui permet de le poursuivre pendant 3 années –la durée du FED suivant. Il semble logique de le continuer dans la province de Butare et d'ajouter deux autres provinces (dont une, si possible, dans une région avec une plus grande tradition de travail collectif).

II. L'équipe dirigeante du projet –Mrs. Musoni, Karega et Lester—pourrait utiliser tout leur enthousiasme et leur énergie pour convaincre d'autres bailleurs et ministères d'ajouter des ressources, afin de pouvoir étendre le projet sur une plus grande partie du territoire. Si d'autres bailleurs sont trouvés –et on ne peut qu'espérer que ce soit le cas—le projet pourrait être étendu sur des provinces additionnelles, toujours pour une période de 3 ans au moins.

III. Entre temps, le projet Ubudehe/UE doit se charger de tirer de meilleures leçons de son expérience. Elle est originale, et elle peut constituer une base pour des changements importants dans la gouvernance locale et les pratiques des bailleurs de fonds au Rwanda. Si on veut la maintenir dans le futur; si on veut convaincre les décideurs de l'Etat central et des bailleurs de fonds d'ajouter des financements à l'échelle nationale et à long terme, il faut tirer des leçons convaincantes, démontrer l'intérêt de l'expérience, chercher à développer des mécanismes légers et horizontaux –et efficaces-- de formation, de gestion, d'information, de recours, etc. Cela peut se faire en partie à travers des liens avec les universités et institutions de recherche sur place, mais surtout en adoptant une approche «learning organization» à l'intérieur du projet même, dans laquelle on cherche à tout temps à exploiter les expériences, à publier les leçons apprises, à discuter avec d'autres, à apprendre des autres... Peut-être que certaines ONG –celles qui appuient déjà le projet ou d'autres comme CARE qui emploient une «rights based approach to development»-- sont intéressées à participer dans cet effort de réflexion: elles ont souvent d'autres expériences très intéressantes, mais sont incapables de travailler à l'échelle nationale, et dès lors les deux parties peuvent apprendre les uns des autres. Peut-être que DFID veut bien appuyer un petit dispositif de recherche continu à ce sujet...

IV. Encore une autre remarque sur la question de l'extension. Le projet Ubudehe/UE est composé de deux parties différentes: celle qui consiste à utiliser une méthodologie participative style PPA au niveau des cellules pour collecter des données et pour prioriser des idées d'actions de développement (la planification du bas vers le haut); et celle qui consiste à distribuer E1.000 pour favoriser des projets collectifs locaux. Nous croyons que la première partie peut exister sans la deuxième. Dès lors, il est possible d'envisager que la partie «planification du bas vers le haut» soit étendue sur tout le territoire du pays, bien que la partie «promotion d'actions collectives» ne le soit pas.

PERSONNES RENCONTREESChercheurs

Anne Aghion
 Jennie Burnett
 Klaas de Jonge
 Lindiro Kabirigi
 Omar McDoom
 Richard Mugo + KPMG team
 Marc Sommers
 Aloys Tegera

Système d'aide internationale (y.c. employés rwandais)

Gaspard Ndagijimana(+ 2 collègues)	Coopération hollandaise
Angèle Aubain	CECI
Adolphe Bazatoha	Banque Mondiale
Ingrid Berg	Ambassade suédoise
Miranda Clarke	CARE
Andy Cook	USAID
Jeroen de Lange	Ambassade hollandaise
Tye Ferrell	USAID
Gerard Howe	DFID
Andrew Jones	CARE
Afia	ODI-MINALOC
Jeremy Lester	UE
Eugène Nkubito	PNUD
Makeba Nzeyimana	Banque Mondiale
Alain Rousseau	SNV
Alphone Rubagumya	SNV
Bruno Versailles	ODI - MINECOFIN
Alessandro Villa	UE
Lars Waldorf	HRW
Robert Wilkinson	Consultant
10 CARE staff	CARE

Projet Ubudehe

Vincent Karega	MINECOFIN
Fidèle Kayira	MINECOFIN
Francis Karake	MINECOFIN (ActionAid)
Protai Musoni	MINALOC
Bernard Rwamukwaya	MINECOFIN (Oxfam-GB)

Autres Etat central

Judith Kanakuze	Commission Constitutionnelle (Réseau des Femmes)
Aimable Nibishaka	MINALOC
Jean-Marie Mbarushimana	MINIJUST-TIG

Société civile

Consolée	Bureau Diocésan de Développement, Butare
Gloriose Bazigaga	ARDI
Rosemarie McNairn	Oxfam-GB
James Nsengiyumva	Imbaraga
Janvière Mukantwari	PREFED
Laurien Ntezimana	
Agathe Nyiraneza	Association Duhozanye

Etat décentralisé

Aimable	Secrétaire Exécutif Province Butare
Save	
Maire	
Secrétaire exécutif	
Administrateur	
Quelques responsables et membres CDC cellules	
Nyakizu	
2 vice-maires	
Quelques responsables et membres CDC cellules	

Population

Save
+/-25 personnes dans 4 cellules

Nyakizu
+/- 40 personnes dans 4 cellules

Kibingo
3 personnes dans une cellule (nous nous étions égarés par hasard!)

**THE UBUDEHE PROJECT IN BUTARE :
A PROSPECTIVE EVALUATION**

EXECUTIVE SYNTHESIS

Peter Uvin et Josepha Nyirankundabera

Provisional Version

June 13, 2003

The Ubudehe/UE project is stimulating and original, both in its aims and its instruments. Its vision is shared at the highest levels. At the level of its instruments, the fact that it provides block grants to all cells is deeply appreciated for a number of reasons :

- Finally money comes down to the cell level, to ordinary people, where so little goes
- And it does so directly, without layers of costs and control in between
- It leaves people totally free to decide and organize, which is all too rare

The aims of the project are original as well. They are at two levels :

Direct, first order, immediate aims : get people to

- Engage in a detailed and participatory PPA exercise
- Building on that, adopt and implement a joint project (E1000 made available)
- Chose a poor HH and allow it to invest in an économique project (E200)

All this will contribute, although modestly, to the fight against poverty.

But the real objectives of the project are of a higher, indirect order: they are to promote

- collective action
- bottom-up programming
- social solidarity

We will discuss the latter aspects in this report, mostly in a prospective (rather than retrospective) form :

← the project is young still

← none of these aims could be achieved in anything less than at least 3-5 years.

General (and largely positive) observations:

- the project idea is very well known everywhere, incl. in rural areas we visited: absolutely amazing levels of knowledge by as good as all people
- the project idea is very much appreciated: the simple fact of funds massively and systematically going to the lowest levels, is deeply liked by all, even those who are critical of the project
- the project has an excellent team working for it, and a truly unique collaboration between partners, incl. the unique contributions of 2 NGOs.
- the evaluation team believes the project constitutes worthwhile experience, to be continued, studied, and improved. Improvements are very much necessary, however, for if current trends continue, the higher-order aims will mostly not be achieved.

The goat project

The overwhelming majority of projects chosen by cell committees have been goat projects (some pigs and cows too). Reasons make eminent sense :

- ← budgetary constraints: E1,000 doesn't allow you to invest in cows, which was priority
- ← lack of fertilizer *is* a priority of most people (as testified in the PPAs)

Still, the systematic choice in favor of goats suggests another dynamic is at work as well, which is more problematic in regards to the projects higher order aims. Organizing a goat distribution is the easiest way, by far and away, to divide up a gift into small, manageable pieces. It requires no analysis, minimal collaboration, no personal investment. It is the easy, fast, and individualistic solution. Cut the cake in small pieces, and ubudehe is over. And indeed, in most places, meetings have entirely stopped since the goat distribution has started—often to the greater unhappiness and anger of those who did not yet get goats and who are afraid they never will.

There may thus be a big gap between the aims of the project and its practice: the promoters of the project saw the E100 as a catalyst, whereas the people see it as the end product. The promoters wanted the process, and the people the product.

Possible solutions

- project needs to be repeated over several years : only then can learnign for colective action occur
- it absolutely needs stronger accompaniment –yet without exploding the costs. Not easy.
 - involve district personnel more
 - closer accompaniment mainly required in 2nd or 3d year of project only, after people have acquired some limited experience and may be ready to move further (they cannot keep on distributing goats to themselves...). One Ubudehe employee per province could do this, if working closely together with district trainers
 - create local partnerships with NGOs, who tend to be rathe favorable to this sort of approaches and have people who know how to do accompaniment

Enormous variations in project implementaion design and quality

We found major variations in

- allocation criteria : which households get goats first ? based on what criteria ?
- distribution methods : how is the product disdtributed ? In kind ? In cash ? A mix ?
- organization : how large are the committees ? are there two or only one ? who is on it ?

These differences –many of which, it seems to us, can more aptly be called irregularities-

- can be due to:

- ← varations in size of cells, ranging from 1 :3
 - need to vary block grant amountsin function of population size ?
- ← management difficulties, lack of experience, lack of training

- ← temptation for abuse, clientelist relations, local political patronage networks : sadly enough, this often seemed a major factor : local elites benefited more, controlled more
- ← division and distrust, social exclusion
- ← exaggerated fears
- ← poverty and sickness, making sustained participation hard
- ← weak functioning of oversight committees

The specific factors will vary locally, cell by cell. Every case is slightly different.

But there are some key recurrent facts too:

1. In no case we saw was poverty a criterion in allocation of goats (the poorest are surely not the first ones to gain from this project, contrary to its rhetoric)

2. Generally, the quality of the Ubudehe processes in the cells reflected the quality of local governance. Where district personnel was strongly involved in development, the quality of the ubudehe processes seemed significantly better, on the average, than where this was not the case.

3. The cell is not a community : All these people share for sure is that they live within lines drawn on a map ; whether they share a joint vision, a sense of community, a past experience with collaboration, depends, but is rarely the case, especially at the level of entire cells.

Many divisions exist in Rwanda at the local level, and contrary to what foreigners often think, these are not necessarily ethnic at all. They include :

- social divisions : widows at both sides of the ethnic demarcation line, for example, are almost always very weak (but there are even exceptions to that too!)
- political divisions : not big, party politics, which is not allowed in Rwanda in any case, but local relations of power and patronage: people who play that well, and who can come from either side of the ethnic divide, can get lots of advantages others cannot
- economic divisions : the better educated vs the very poor, who are ashamed to even come to meetings ; the strong role of the «éveillés »

All this makes a decent distribution of goats hard ; an equitable distribution of goats very hard ; and true collective action extremely hard !

4. Weakness of the oversight committees. We have seen as of yet no instances of them working well.

5. Constraints imposed by macro-social and -political dynamics.

The project counts foremost on horizontal control mechanisms. Above we discussed reasons why such mechanisms do not work well. An additional problem is that in current Rwanda it is extremely hard to discuss things in public, to feel safe that the rules will be applied, to criticize anyone with power, no matter how little.

This links up to macro-level social and political dynamics:

- there is not (yet) a state of rule of law in daily life, and hence people cannot count on institutions protecting them
 - Rwanda has a very long and continuing history of being an authoritarian state, with authoritarian tendencies and practices prevailing from the highest to the lowest levels of the state, and hence people are afraid to talk
 - the social problems Rwanda carries with it from its violent and divisive history do not favor faith in the system, nor faith in critical and open discussion.
- As a result, the horizontal control mechanisms often do not work. Change at the national level (justice, rule of law, good governance) needs to go hand in hand with projects, like Ubudehe, that seek to promote change at the local level. Both can strengthen each other.

6. At the same time, there is an almost total absence of monitoring and control mechanisms by the project itself. This is also recognized by the team in its internal evaluation.

The risk, thus, are clear : not only may the Ubudehe project not achieve its higher-order aims, it may even run counter to them, if it strengthens local clientelism and exclusion, rather than helps overcoming them.

Recommendations

- the project team believes that the solution resides in training a) to strengthen the capacity of district trainers to do spot checks, and b) to have more people in cells be aware of the rules. This is possibly useful, but training alone will not do the job.

Note that, once again, the evaluation team deliberately set out to look for cheap, light, bottom-up or horizontal control mechanisms rather than project-based, top-down, expensive ones.

- 1- elections : exist already, and are of course not invented by Ubudehe project. Can be in medium term very powerful, if people get the hang of it.
- 2- improved mechanisms to ensure that information about the use of the funds is available widely –f.ex. twice a year, copy of bank account + 1-page description advertized in cell, sector, and district.
- 3- Ensure that criteria for membership of oversight committee include a few people with standing who can read and write.
- 4- create Forum of Development Actors in Butare Province, to exchange frank information about trends on the ground, lessons learned, possibilities for collaboration, etc. Include only people who work on the ground : a few people from technical services, from district administrations, from projects such as the World Bank and SALA, and from civil society such as Caritas and Duterimbere.

One could think of many more mechanisms –see the World Bank’s KDP project in Indonesia, which is extremely similar to the Ubudehe project but also contains mechanisms such as :

- an independent ombudsman per province : a private company hired by the Bank is required to follow up on complaints launched by people regarding local project management
- a contract with the Association of Independent Journalists was written guaranteeing that they will write a number of investigative articles a year on the KDP project
- all local project decisions, expenditures, tenders and offers received are advertized in local language at local schools

These, and other, similar mechanisms seek to diversify information sources, and add possibilities for recourse. They seek to create a situation in which at any time, there is more than one way of obtaining information, of influencing the project, of seeking recourse or redress. They thus create small local bases for empowerment, and, in the longer run, are training grounds for citizenship and democratic openings from below. It is very important the Ubudehe project creatively think about such solutions. It cannot hide itself behind the beauty of its aims only, but must face up to the real inequalities in power and information that make it difficult for the Ubudehe process to work in the way it is described in the documents.

The poor family and the big present

The selection criteria for the one family who can get E200 are very large (« a poor family that can pull itself up ») and hence it is impossible to know what concretely motivated the choice of family. But more importantly: we do not see what the *raison d’être* is of this mechanism. Is it to promote solidarity ? Then why not ensure that more very poor people benefit ? To promote collective action ? Then why give a gift to only one family ?

We suggest to abandon this mechanism. If one wants to keep a special mechanism for the poor at a cost of E200, why not pay for the fees of the Mutuelle de Santé for the HH identified in the PPA as being the poorest ? E200 could pay for quite a few of them... Alternatively, why not develop a system of progressive payment for the goats ? If the cell PPA identified 5 categories of people, from the indigent to the well-off, why not create some system of graduated payment, with the indigent paying nothing, the very poor 200F, and up to 2,000F ? The cell inhabitants supposedly did their PPA just before, ideally, so they can organize it and they do agree on it. That way they would have a) more money and thus more goats, b) more of their *own* money invested, and 3) more explicit solidarity.

Bottom Up Programming

The PPA methodology used by project is indeed a powerful tool of participatory data gathering and planning –in the province of Butare, this methodology was employed more

systematically, over a longer period, with more participation than any other decentralization project we are aware of.

But two questions remain :

- without the spotlight of the PRSP, which provided the impetus for the Butare exercise (the Ubudehe project grafted itself onto that later), will PPAs of the same quality be done everywhere ? Over and over ?

- Will the results of these exercises influence the programming of districts and of the various decentralization projects in town ? Or will these results stay at the « bottom, » without ever going « up » ?

There is not too much positive to say about that until now, neither in Butare nor in other provinces : district programs seem much more influenced by available projects, and their methods, personnel, and budgetary envelopes... Projects seem to neglect the ubudehe exercise.

Yet, this vision in which a PPA process lies at the basis of local planning is appealing. After local people identify their needs and ideas, some project ideas go « up, » for they are too expensive, large-scale, or technical, to be done locally, and they may end up in the district planning ; while others remain at the local level, and can be subject of collective action as in Ubudehe.

Recommendation

There is a strong need to work on integrating the PPA results with the planning of other actors. Either :

- continue with the Ubudehe/UE project doing the PPAs itself, and then trying to ensure that others take the results seriously, and not simply neglect them

- try to integrate the PPAs into the methodologies of other actors (mainstreaming)

In either case, MINALOC shall play the crucial role to make this happen, for it will not happen by itself : projects will simply not do it....

Institutional Matters

1. Better Use of Districts

they have been neglected : not well informed at all, their opinions not asked yet, Ubudehe project needs them : voluntary work of district trainer, but also potential for better engagement of all district personnel

→ better information, and more attempts to train them as well

→ include Ubudehe funds in district budgets and programs *pro memoria*

→ have cells report to districts as well, and CDC discuss this, even if briefly

Districts shall not be an administrative power over the cells and their Ubudehe projects, but they shall be involved, informed, listened to.

2. CDF

as long as it is only a channel for money, it makes sense to channel Ubudehe grants through CDF. But it is important to maintain the features of the current money flow :

- all the money goes directly to the cells
- with full freedom to decide on what to do with it
- and with light financial procedures (certainly the standard procedures of CDF are inappropriate)

In later years, possibly, changes could be applied to current practice, in line with the lessons learned at the CDF. One can think here of priority support for Ubudehe projects that fall within public policy priorities ; systems of rewards and penalties for cells that performed well or badly ; conditions of co-financing by districts and cell populations, But not now : more experience is needed.

TIG, HIMO, etc.

The cell is too low a level for such programs to be directly relevant : working at cell level, costs explode, and resources become small and of great variability. For such programs, the district is the natural level.

National Extension

In the absence of certainty that the funds are available, and given the fact that it is only by repeating the experience over a number of years that it can be successful, it seems extremely dangerous to extend all over the country.

Recommendations

1. Only go for 3 provinces with the currently available budgetary envelope. Better do a few things well than a lot of things badly. If more money comes, add provinces.
2. Get a clear sense of the real management cost of the Ubudehe project : nobody has a clear idea now, and the project is highly dependent on others' voluntary contributions, which could cease any time. Note that some of our own proposals may increase project costs a bit, although not much.
3. Develop a good learning system about Ubudehe, to learn lessons fast, exchange with others, and get visibility and political support for its national extension.